

**DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 1644/2018**

PROCESSO Nº 00065.129050/2015-16  
INTERESSADO: AZUL LINHAS AÉREAS BRASILEIRAS S/A

Brasília, 30 de julho 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
00065.129050/2015-16	659730170	001810/2015	Aeroporto Santos Dumont	09/01/2015	21/09/2015	22/09/2015	13/10/2015	31/10/2016	18/05/2017	R\$ 7.000,00	29/05/2017

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

**Conduta:** Deixar de transportar passageiro com bilhete marcado ou com reserva confirmada ou, de qualquer forma, descumprir o contrato de transporte.

**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 001810/2015, pelo descumprimento do que preconiza o art. 302, inciso III, alínea "u", da Lei nº 7.565, de 19/12/1986.

1.2. O auto de infração descreveu a ocorrência como:

No dia 09 de janeiro de 2015 durante a "Operação Feliz 2015" foi constatado que a **empresa aérea AZUL descumpriu o contrato de transporte** firmado para a viagem da **menor desacompanhada Giulia Donin Souza**, tendo em vista que ela necessitava da assistência de um funcionário da empresa aérea durante o período de execução do contrato, mas que no entanto desembarcou neste Aeroporto Santos Dumont sem qualquer auxílio da empresa aérea

1.3. O relatório de fiscalização (03/2015/NURAC/SDU/ANAC) detalhou a ocorrência como:

a) No dia 09 de janeiro de 2015, durante a "Operação Feliz 2015" no turno das 17h00min às 23h00min conforme consta na cópia do Relatório de Final de Turno anexo a este Relatório de Fiscalização fls 03, compareceu neste NURAC-SDU, por volta de 21h10min, o Sr. Alessandro Donin Dias que registrou no sistema FOCUS a reclamação numero 1502 2015 (fls 08) e relatou que a Empresa Aérea Azul deixou seus dois primos, uma criança de 9 anos (Giulia Donin Souza) e um adolescente de 12 anos (Breno Donin Souza), desembarcarem do voo AD 2639 proveniente de Salvador/BA sozinhos. Ressaltou ainda que sua prima Giulia deveria ter tido o acompanhamento de algum funcionário da supracitada empresa aérea, haja vista ter sido cobrada uma taxa para que a criança pudesse viajar. O Sr. Alessandro relatou que aguardava os dois na saída de desembarque B e que seus primos saíram daquela arca sozinhos com suas bagagens O que foi confirmado pelo funcionário da INFRAERO Sr. Wagner M. de Oliveira, que era o responsável por cuidar dessa porta no momento em que os dois saíram da arca de restituição de bagagens.

b) Os menores relataram que fizeram todo o percurso da aeronave até o setor de restituição de bagagens e de desembarque, sozinhos.

c) Foi verificado que a criança Giulia Domin Souza (código de reserva BB33ST ), de 9 anos, estava devidamente identificada como menor desacompanhada, como pode ser verificado na foto 03.

d) Foi constatado, no caso do adolescente Breno Donin Souza que não houve infração, entretanto, que no caso da sua irmã houve quebra do contrato firmado entre a empresa Azul e o seu responsável legal.

e) A norma é clara ao determinar a obrigatoriedade da empresa aérea concessionária de serviços públicos cumprir o seu contrato de transporte. O contrato de transporte aéreo de passageiro menor desacompanhado requer a assistência de um funcionário da empresa contratada durante todo o trajeto em que se realiza o contrato. Tanto é que a criança Giulia Domin Souza estava devidamente identificada como menor desacompanhada, dessa forma a empresa se responsabilizou pelo transporte do menor desacompanhado estando ciente das suas responsabilidades inerentes ao serviço oferecido ao consumidor, haja vista que esse compromisso não fora cumprido pela empresa aérea, restou configurada infração capitulada art. 302, inciso III, alínea "p", da Lei nº 7.565, de 19/12/1986.

1.4. Instruíram o processo: **Relatório de Final de Turno - SBRJ (fls. 10), e, manifestação de número 1502-2015 registrada no sistema FOCUS feita pelo Sr. Alessandro Donin Dias**. Ainda, Cópia do Recibo de embarque, cópia de RG e identificação de menor desacompanhado da passageira Giulia Donin Souza.

1.5. A empresa foi notificada acerca do auto de infração em 22/09/2015, conforme faz prova o AR de fls. 01.

1.6. Em seguida, a empresa protocolou Defesa Prévia, em 13/10/2015, no qual, em síntese, alega:

I - Que a capitulação, colocada abaixo, de acordo com a Defesa, utilizada no Auto de Infração em questão, trata-se de infração que não há qualquer relação com os fatos narrados no referido auto:

Art. 302 A multa sera aplicada pela pratica das seguintes infrações

III - infrações imputáveis a concessionária ou permissionária de serviços aéreos

p) realizar voo com equipamento para levantamento aerofotogramétrico, sem autorização do órgão competente. (sic)

II - Ademais, alegou que, com o suposto erro na capitulação, houve violação aos princípios constitucionais do Devido Processo Legal e da ampla defesa, e, com isso, pediu que o presente Auto de Infração seja considerado nulo.

1.7. Em seguida, foi proferida 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 n.g.25, de 25 de abril de 2008 e alterações, pela prática do disposto no **art. 302, inciso III, alínea "p", da Lei" 7.565/1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica)**, por descumprir o contrato de transporte ao omitir a devida assistência à passageira **Giulia Donin Souza**, menor desacompanhada.

1.8. Ato contínuo, Termo de Encerramento do Trâmite Físico (0420099).

1.9. A partir da referida decisão foi originado o crédito de multa (CM) de número 659730170, no sistema de gestão de créditos (SIGEC) da ANAC.

1.10. Devidamente notificado a respeito da decisão condenatória em 18/05/2017, conforme faz prova o AR (0726669), o interessado interpôs **RECURSO** (0717327), em 29/05/2017, considerado tempestivo nos termos da certidão (1022299) no qual, em síntese, alega;

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

II - [DA TEMPESTIVIDADE DO PRESENTE RECURSO] - Considera o presente Recurso tempestivo que foi protocolado em até 10 dias após a ciência, em consonância com o disposto no artigo 59 da Lei nº 9784/1999.

III - [NO MÉRITO] - Considera que não houve descumprimento da legislação pois a passageira menor foi acompanhada em todo o embarque e durante todo o voo e apenas ao final do processo de embarque não houve acompanhamento. Alega, com isso, que o curto período ao final de todo o procedimento de embarque e desembarque sem o acompanhamento não pode configurar quebra no contrato de transporte.

IV - [DO EQUIVOCO NO ARBITRAMENTO DA MULTA E AUSÊNCIA PROPORCIONALIDADE DA MULTA] - A Agência arbitrou o valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais), sugerindo ausência de fundamentação, defendendo que o arbitramento deveria ser no mínimo estipulado pela tabela, ou seja R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), por suposta ausência de razoabilidade. Cita os doutrinadores MARIA SYLVIA ZANELLA DE PIETRO e CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, sugerindo que a decisão a) não deu os fundamentos de fato ou de direito que a sustentam; b) não levou em conta os fatos constantes do expediente ou públicos e notórios; e c) não guardou proporção adequada entre os meios que emprega e o fim que a lei deseja alcançar.

V - Por fim, pediu:

a) Que seja dado imediato efeito suspensivo ao presente Recurso Administrativo;

b) Seja reconhecida a nulidade do Auto de Infração nº 001810/2015;

c) Alternativamente, a redução da multa a patamar mínimo, considerando a atenuante acima citada.

1.11. Foi expedida certidão comprovando a tempestividade do presente Recurso (0819646) e, logo após, formulário de solicitação de vistas (1060674)

1.12. Ato contínuo, os autos foram distribuídos para análise (2004928).

1.13. 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. Diante da infração do processo administrativo em questão, a atuação foi realizada com fundamento na alínea "p" do inciso III do art. 302 do CBA, Lei nº 7.565, de 19/12/1986, que dispõe o seguinte:

Art. 302- A multa será aplicado 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;

[destacamos]

3.2. Conforme os autos, a empresa deixou de prestar a devida assistência à passageira Giulia Donin Souza, menor desacompanhada, ao deixá-la fazer todo o percurso da aeronave até o setor de restituição de bagagens e desembarque desacompanhada de algum funcionário da empresa. O relato foi feito pelo primo da passageira, Sr. Alessandro Donin Dias, designado como responsável por recebê-la no aeroporto Santos Dumont. O reclamante relatou que havia sido cobrada uma taxa para que a criança pudesse viajar. O fiscal, durante a apuração dos fatos, confirmou que a passageira Giulia estava devidamente identificada como menor desacompanhada. Assim sendo, a criança deveria ser acompanhada por algum funcionário da empresa até a momento em que fosse entregue ao responsável designado para recebê-la no aeroporto de destino. Foi relatado pelo Sr. Alessandro Donin Dias que a criança saiu da área de embarque sozinha, acompanhada somente pelo seu irmão, também menor. O fato foi, ainda, confirmado pelo funcionário da INFRAERO, Sr. Wagner M. de Oliveira, que era responsável pela porta do desembarque naquele momento.

3.3. Pela instrução processual, restou claro o descumprimento do contrato de transporte e configurada a infração por parte da empresa, que deveria ter designado um funcionário para acompanhar a menor em toda o trajeto da viagem até que fosse entregue ao seu responsável, assim como estabelecido no contrato original de prestação de serviço e na legislação em vigor. Logo, conforme relatos da fiscalização, documentação acostada aos autos, em especial o relatório de fiscalização, conclui-se que a ocorrência por parte da interessada se coaduna à infração descrita acima. Materialidade presente no caso.

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

3.5. Quanto ao argumento de que não houve o acompanhamento apenas no final do trajeto e que, com isso, o curto período ao final de todo o procedimento de embarque e desembarque sem o acompanhamento desconfiguraria a infração a ela imputada, tem-se que a empresa deveria ter transportado a passageira em todo o trajeto, e não apenas em parte, finalizando a sua obrigação apenas no momento da devolução da mesma a seu responsável legal, caracterizando, portanto, quebra do contrato de transporte e infração, como a descrita na alínea "p" do inciso III do art. 302 do CBA, Lei nº 7.565, de 19/12/1986.

3.6. A própria Recorrente afirma em sua peça recursal e que os agentes públicos no local já haviam confirmado, a empresa não prestou toda a assistência devida a menor, não havendo acompanhante em todo o trajeto da viagem, se iniciando com o check-in da passageira no aeroporto de origem e findando-se com a entrega ao responsável legal no aeroporto de destino, descumprindo, assim, o contrato original de viagem.

3.7. A esse respeito, traz-se à baila o conceito de desembarque constante do artigo 233 do CBA. É dizer que **o desembarque apenas se perfaz após o cruzamento da intersecção da área interna do aeroporto com entrada na área aberta ao público em geral:**

Lei 7.565/1986 - CBA

Art. 233. A execução do contrato de transporte aéreo de passageiro compreende as operações de embarque e desembarque, além das efetuadas a bordo da aeronave.

§ 1º Considera-se operação de embarque a que se realiza desde quando o passageiro, já despachado no aeroporto, transpõe o limite da área destinada ao público em geral e entra na respectiva aeronave, abrangendo o percurso feito a pé, por meios mecânicos ou com a utilização de viaturas.

§ 2º A operação de desembarque inicia-se com a saída de bordo da aeronave e termina no ponto de intersecção da área interna do aeroporto e da área aberta ao público em geral.

[destacamos]

3.8. Evidente, portanto, que, *in casu*, o processo de desembarque, nos moldes do art. 233 do CBA, não havia sido concluído e, por conseguinte, houve descumprimento do contrato de transporte, o que, por sua vez, justifica a incidência da conduta no art. 302, inciso III, alínea "p" do já citado CBA.

3.9. Quanto ao argumento de falta de razoabilidade no *quantum* da multa, juntamente com a mudança para o patamar mínimo, de acordo com a Tabela de Infrações do Anexo II da Resolução 25/2008 ANAC tendo em vista o princípio da razoabilidade tem-se, a esse respeito, Celso Antônio Bandeira de Mello, onde 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. Dispõe o Anexo III, inciso III, letra "p", da Resolução ANAC 25, de 25/04/2008, os valores da multa à empresa aérea no tocante à deixar de transportar passageiro com bilhete marcado ou com a reserva confirmada ou, de qualquer forma, descumprir o contrato de transporte. 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 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 daí 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. 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. 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 25/2008), entendo que a alegação da defesa tocante à ausência de fundamentação da dosimetria não merece prosperar.

3.10. Não houve equívoco no arbitramento da multa dado que inexistiram atenuantes e agravantes no caso e segundo o artigo 57 da IN ANAC 08/2008, a penalidade de multa será calculada a partir do valor intermediário constantes das tabelas aprovadas em anexo à Resolução nº 25/2008.

3.11. 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 (art. 57) 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”) 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 25/2008.

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 finalizado na data da ocorrência da infração em análise. 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 sua regularidade, por estar dentro dos limites impostos, à época, pela Resolução ANAC nº. 25/08.

#### 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 n 381/2016, **DECIDO:**

- **POR CONHECER DO RECURSO E NEGAR-LHE PROVIMENTO, MANTENDO-SE**, assim, todos os efeitos da decisão prolatada pela autoridade competente da primeira instância administrativa em desfavor do INTERESSADO, de multas no valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais), 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
00065.129050/2015-16	659730170	001810/2015	Descumprir o contrato de transporte ao omitir a devida assistência à passageira <b>Giulia Donin Souza</b> , menor desacompanhada, do voo, <b>AD 2639 na data 09/01/2015, no Aeroporto Santos Dumont</b> .	R\$ 7.000,00 (sete mil reais)

5.2. Notifique-se.

5.3. À Secretaria.

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 19/10/2018, às 17:10, 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 **2065880** e o código CRC **1C4ED75D**.