

**DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 2054/2018**

PROCESSO Nº 00066.003027/2016-65

INTERESSADO: AZUL LINHAS AÉREAS BRASILEIRAS S/A

Brasília, 21 de setembro 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
00066.003027/2016-65	660637177	000015/2016	Aeroporto Internacional de Viracopos	22/11/2015	05/01/2016	16/02/2017	27/01/2016	22/05/2017	20/07/2017	R\$ 7.000,00	31/07/2017

**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 em desfavor de decisão administrativa de primeira instância no processo administrativo em epígrafe, originado a partir da lavratura do Auto de Infração nº 000015/2016, 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 aérea descumpriu o contrato de transporte ao não permitir que a passageira Mary Cristina Ribeiro Lacorte R Pinto localizador PEJHHN embarcasse no voo AD4306. A passageira foi preterida e não se voluntariou para embarcar em outro voo.  
N DO VOO 4306 DATA DO VOO 22/11/2015

1.3. O relatório de fiscalização (000013/2016) detalhou a ocorrência como:

a) Que conforme descrito na manifestação no dia 22/11/2015 a passageira Mary Cristina Ribeiro Lacorte R Pinto localizador PEJRHN compareceu a sala de atendimento desta Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) do Aeroporto Internacional de Viracopos (VCP) para efetuar o registro da reclamação referente a preterição de embarque no voo de conexão AD 4306 (Viracopos Ribeirão Preto) HOTRAN 18h15. A passageira havia contratado o itinerário João Pessoa (PB) a Ribeirão Preto (SP) distribuído nas seguintes etapas: 1 Voo AD 2728 João Pessoa (PB)/Viracopos(SP) saída as 14h30 e chegada as 17h42; 2 Voo AD 4306 Viracopos(SP)/Ribeirão Preto (SP) saída as 18h15 e chegada as 19h15.

b) Em resposta a manifestação a empresa AZUL informou que na referida data o voo AD2728 JPA-VCP dilatou seu pouso em VCP e devido a conexão ser apertada não foi possível honrar a mesma no voo AD4306 VCP-RAO.

c) As informações sobre os horários de partida e chegada dos voos AD2728 e AD4306 foram verificadas com a pesquisa em anexo no site da ANAC realizada na página VRA Voo Regular Ativo (<http://llvmvj.anac.gov.br/vra/>). Foi confirmado que o voo AD2728 ocorreu pontualmente nos horários de partida e de chegada, contudo o voo AD4306 partiu 02 (dois) minutos antes do previsto.

d) A venda feita no contrato de transporte em questão prejudica o passageiro pois o intervalo entre a chegada do voo AD2728 (17h42) em Viracopos e a partida real do voo AD4306 (18h13) foi de 31 (trinta e um) minutos impossibilitando o passageiro de cumprir o prazo previsto de apresentação para embarque previsto no Contrato de Transporte da Azul Linhas Aéreas (<http://imagens.voeazul.com.br/buyText.htm>) na cláusula 2.1:

OBRIGAÇÕES DO PASSAGEIRO: 2.1. Apresentação para Embarque: O Passageiro deverá apresentar-se no mínimo sessenta (60) minutos antes da hora de partida da aeronave para voos domésticos portando os documentos de viagem necessários.

e) No caso de descumprimento do anteriormente disposto a ZUL terá o direito de cancelar a reserva o que impossibilitará o embarque do Passageiro no voo previsto no Bilhete. Assim a Sra. Mary que não conseguiu embarcar no voo AD4306 conforme relatado pela empresa foi acomodada no voo AD4308 para concluir a sua viagem. Cabe destacar que a passageira em questão não se voluntariou para ir em outro voo.

f) Neste caso a empresa aérea em sua resposta reconhece que o passageiro não foi atendido em seu voo original e desta forma acabou por descumprir o contrato de transporte configurando a preterição de embarque.

g) Que segundo a alínea 'p' inciso III do artigo 302 do Código Brasileiro Aeronáutico Lei 7 565 de 19/12/1986 concomitantemente com o artigo 10 da Resolução ANAC nº141 de 9 de março de 2010 configura Infração de serviços aéreos: "Deixar de transportar passageiro com bilhete marcado ou com reserva confirmada ou de qualquer forma descumprir o contrato de transporte". Ante o exposto será lavrado o Auto de Infração nº 000015/2016.

1.4. Seguem anexos neste processo: Cópia da manifestação da passageira Mary Cristina Ribeiro Lacorte R. Pinto, registrada sob o FOCUS n° 77933 2015. Cópia da resposta da empresa Azul à manifestação FOCUS n° 77933 2015; Cópia de pesquisa realizada no sistema VRA disponível na página da ANAC com a consulta dos horários dos voos AD2728, AD4306 e AD4308 realizados em 22/11/2015; Cópia de Contrato de Transporte da empresa Azul Linhas Aéreas disponível em (<http://imagens.voeazul.com.br/buyText.htm>).

1.5. A empresa foi notificada acerca da lavratura do auto de infração em 16/02/2017, como atesta a Decisão de primeira instância.

1.6. Após, foi gerado o Termo de Decurso de Prazo, comprovando a não apresentação de Defesa Prévia à lavratura do Auto de Infração, por parte da empresa autuada. (SEI n° 0286409 / fls. 14)

1.7. Em seguida, 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° 25, de 25 de abril de 2008 e alterações, pela prática do disposto no art. 302, inciso III, alínea "p", da Lei n° 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA), por deixar de transportar no voo **AD4306** a passageira **Mary Cristina Ribeiro Lacorte R. Pinto, localizador PEJHHN**, que possuía bilhete marcado/reserva confirmada e não foi voluntário 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 660637177, no sistema de gestão de créditos (SIGEC) da ANAC.

1.9. Devidamente notificado a respeito da decisão condenatória em 20/07/2017, conforme faz prova o AR (0927572), o interessado interpôs **RECURSO** (0916540), em 31/07/2017, considerado tempestivo nos termos da certidão (SEI n° 0927894) no qual, em síntese, alega:

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

II - [NO MÉRITO] - Que em voos de conexão, o check-in já foi realizado, razão pela qual não existe a obrigatoriedade de novo check-in conforme o contrato de transporte. Não há limitação legal ou contratual para o período de conexão, sendo que a empresa planeja sua malha aérea de forma livre.

III - Que o período de 30 (trinta) minutos é plenamente suficiente caso tudo ocorra conforme o planejado, a decolagem, o tempo em rota da aeronave, o pouso e a autorização para desembarque. Entretanto, no presente caso, apesar da aeronave ter decolado no momento correto, alguns dos fatores seguintes não se cumpriram no tempo planejado, não havendo tempo hábil para a passageira embarcar no voo para o destino final e que, de ante o fato tal situação configura perda de conexão, mas nunca preterição (grifo da defesa). Que foi disponibilizado, a passageira, as devidas compensações e a acomodação como previsto na Res. 141/2010.

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 - Pediu, por fim: Que seja dado efeito suspensivo ao presente Recurso Administrativo; Que seja reconhecida a nulidade do Auto de Infração no 000015/2016; ou, caso não seja esse o entendimento, a redução da multa a patamar mínimo, considerando a atenuante acima citada.

1.10. Ato contínuo, os autos foram distribuídos para análise (2032752).

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 n° 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 n° 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 (0655632).

3.2. O presente processo foi originado após lavratura do **Auto de Infração n° 000015/2016 (fl. 01 SEI n° 0286409)**, que retrata, em seu bojo, o fato de a autuada ter descumprido o contrato de transporte da passageira, deixando de transportá-la no voo n° 4306, do dia 22/11/2015, sendo que tal passageira não foi voluntária para embarcar em outro voo, mediante o fornecimento de compensações, e possuíam bilhetes marcados/reservas confirmadas.

3.3. 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 n° 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)

3.4. A Resolução nº 141, de 09 de março de 2010, 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.*

3.5. 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.*

3.6. A autuada afirma, em sua resposta à Manifestação no Sistema Focus, que tal ocorrência se deu por atraso no pouso do voo anterior à conexão (voo AD 2728), o que enquadraria o fato não como preterição, mas sim como atraso em voo de conexão, conforme o art. 6º, § 1º da Resolução nº 141, de 09/03/2010, que dispõe:

*Art. 6º Em caso de atraso, será devida assistência na forma prevista no art. 14*

(...)

*§ 1º Nos voos em conexão, assim consignados no bilhete de passagem, o transportador que realizar o transporte até o aeroporto de conexão e que, por atraso de voo, der causa à perda do embarque no voo subsequente, deverá providenciar a reacomodação do passageiro, bem como proporcionar a assistência prevista no caput desse artigo.*

3.7. Porém, após pesquisas e análises, a fiscalização responsável pelo Relatório de Fiscalização (fl. 2) deixou claro e trouxe provas aos autos de que não houve tal atraso, mas sim uma antecipação em 2 (dois) minutos do voo AD 4306, o que impossibilita o enquadramento no referido dispositivo. Sendo assim, na situação descrita nos autos, a autuada deixou efetivamente de transportar a passageira com bilhete marcado/reserva confirmada no seu voo original e no horário previsto, descumprindo, assim, o contrato de transporte. Dessa forma, o fato exposto se enquadra na alínea "p" do inciso III do art. 302 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, e, portanto, a empresa de fato infringiu a legislação vigente.

3.8. Em vista disso, verifica-se que cabia à empresa atuada o transporte da passageira **Mary Cristina Ribeiro Lacorte R. Pinto, localizador PEJHHN, o embarque no voo AD4306 no dia 22/11/2015**. Dessa forma, verifica-se que a materialidade está presente no caso.

3.9. Confirmada a materialidade, vamos aos argumentos recursais.

3.10. Quanto ao argumento de não haver ilegalidade no fato da comercialização do referido bilhete de passagem, deve-se focar no núcleo infracional do caso, qual seja a conduta de deixar de transportar passageiro que não seja voluntário em voo originalmente contratado com bilhete marcado ou com reserva confirmada. O fato de check-in não ser obrigatório não retira a responsabilidade da empresa garantir o embarque no voo originalmente contratado, ainda que se trate de conexão. A própria recorrente afirma em sua peça recursal: "*no presente caso, apesar da aeronave ter decolado no momento correto, alguns dos fatores seguintes não se cumpriram no tempo planejado, não havendo tempo hábil para a passageira embarcar no voo para o destino final*".

3.11. Portanto, através de uma leitura sistemática do art. 6º § 1º da Resolução 141/2010 já transcrita acima, vigente à época dos fatos, verifica-se que a empresa aérea é responsável por eventuais perdas da conexão do passageiro, por atrasos em voo aos quais ela operava, dando causa ao atraso do passageiro no voo de conexão, como é o caso. Assim, a perda da conexão se deve ao fato de atraso, elementos que foram de culpa estritamente da empresa aérea, fazendo com que, com isso, a passageira fosse preterida no voo originalmente contratado.

3.12. Objetivamente, ao não embarcar o passageiro no voo originalmente contratado para o qual havia reserva confirmada, a empresa incorre na conduta desenhada no artigo 302, inciso III, alínea "p" da Lei 7.565/1986.

3.13. Quanto ao argumento de defesa de ausência de razoabilidade da sanção e equívoco no arbitramento da multa, destaco; Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que a finalidade das sanções relacionadas às infrações administrativas é desestimular a prática das condutas censuradas ou constringer 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 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 nos anexos 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. Se houve 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. O *decisum* recorrido trouxe especificamente em sua

parte final a fundamentação da dosimetria: "não consta nos autos qualquer evidência da existência de circunstâncias capazes de influir na dosimetria da sanção".

3.14. 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.

3.15. 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") 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 encerrado em 22/11/2014. 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
00066.003027/2016-65	660637177	000015/2016	Deixar de transportar no voo AD4306 a passageira <b>Mary Cristina Ribeiro Lacorte R. Pinto, localizador PEJHHN</b> , voo AD4306 de 22/11/2015, que possuía bilhete marcado/reserva confirmada e não foi voluntário para embarcar em outro voo, mediante o fornecimento de compensações.	R\$ 7.000,00 (sete mil reais)

5.2. À Secretaria.

5.3. Notifique-se. 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 18:53, 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 **2248885** e o código CRC **4B2E7A1E**.