

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 1765/2018

PROCESSO Nº 00066.003042/2016-11

INTERESSADO: AZUL LINHAS AÉREAS BRASILEIRAS S/A

Brasília, 13 de agosto 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
00066.003042/2016-11	661198172	000013/2016	Aeroporto de Viracopos	27/10/2015	05/01/2016	27/01/2016	Não Apresentada	08/04/2017	06/10/2017	R\$ 7.000,00	06/10/2017

Enquadramento: Art. 302, inciso III, alínea "p", 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 000013/2016, pelo descumprimento do que preconiza 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 com a passageira **Angela Santos Carneiro localizador CGZU5E** ao não realizar a restituição imediata da bagagem no ponto de desembarque do aeroporto de Viracopos. Nº DO VOO 2421 DATA DO VOO 27/10/2015.

1.3. O relatório de fiscalização (000011/2016) detalhou a ocorrência como:

a) Que se trata de infração constatada em análise da manifestação FOCUS nº 70362 2015 pelo servidor Alison Paulo da Luz. Que conforme descrito na manifestação, no dia 27/10/2015 a passageira Angela Santos Carneiro localizador CGZU5E, efetuou o registro da reclamação referente ao extravio de bagagem detectado na chegada de voo em Viracopos da empresa aérea Azul.

b) Que em resposta a manifestação a empresa Azul trouxe as seguintes alegações: "Verificamos que ao desembarcar em VCP no dia 27/10/15 a cliente deu por falta de sua bagagem e procurou o balcão da Azul para registro de RIB (registro de irregularidade de bagagem). Imediatamente foi dado início as buscas e de acordo com a regulamentação vigente temos o prazo de ate 30 dias para concluir as buscas e iniciar o processo de indenização caso a bagagem não seja localizada. No entanto a bagagem foi localizada e entregue a cliente no mesmo dia;

c) Que além disso os inspetores Alison Paulo da Luz e Marcio Luiz Estevan dos Santos solicitaram a empresa aérea que fornecesse a comprovação do Registro de Irregularidade de Bagagem e o comprovante de que a bagagem havia sido entregue a passageira reclamante. Que a Azul cooperou e forneceu a cópia eletrônica do Registro de Irregularidade de Bagagem (RIB) n VCPAD12616 e o Termo de Recebimento que atesta a entrega da bagagem na mesma data de abertura da solicitação da passageira;

d) Que neste caso a empresa aérea em sua resposta reconhece que não houve a restituição imediata de bagagem da passageira no seu destino. Que as diligências realizadas pelos inspetores comprovaram que houve a abertura de um processo para a localização e posterior entrega em endereço informado pela solicitante.

e) Anexo ao relatório de Fiscalização:

f) Manifestação da passageira no sistema FOCUS, resposta à manifestação pela empresa aérea, e o termo de recebimento da bagagem extraviada.

1.4. A empresa foi notificada acerca do auto de infração em 27/01/2016, conforme faz prova o AR de fls. 01.

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

1.6. Em seguida, Termo de Encerramento do Trâmite Físico do processo (0299219) 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, considerada a circunstância agravante prevista no inciso I, §2º, do art. 22 da Resolução ANAC nº 25, de 25 de abril de 2008 – pela infração capitulada no art. 302, inciso III, alínea "p", da Lei nº 7.565/1986, por no dia 27/10/2015, a empresa aérea ter descumprido o contrato de transporte com a passageira Angela Santos Carneiro localizador CGZU5E do voo 2421

1.7. A partir da referida decisão foi originado o crédito de multa (CM) de número 661198172, no sistema de gestão de créditos (SIGEC) da ANAC.

1.8. Embora conste dos autos o recurso protocolado em 06/10/2017, não foi possível aferir a

tempestividade, uma vez que não consta dos autos a data da ciência do interessado acerca da decisão de primeira instância, nos termos da certidão (SEI 1366034), portanto, considera-se comparecimento espontâneo da autuada. Com isso, interpôs **RECURSO** (1135469) em 06/10/2017 no qual, em síntese, alega;

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

II - [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.

III - Pediu, assim:

- a) Seja dado imediato efeito suspensivo ao presente Recurso Administrativo;
- b) Após a devida apreciação das razões que o fundamentam, seja ele provido com a redução da multa a patamar mínimo.

1.9. Ato contínuo, os autos foram distribuídos para análise (1950837).

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 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 (0373643).

Diante da infração do processo administrativo em questão, a autuação 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 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)

3.2. Conforme os autos, a Empresa deixou de cumprir o contrato de transporte. Dessa forma, o fato exposto se enquadra ao descrito no referido dispositivo.

3.3. Sobre o contrato de transporte, o art. 222 da Lei nº 7.565/1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), estabelece, que:

"Art. 222. Pelo **contrato de transporte aéreo**, obriga-se o empresário a transportar passageiro, **bagagem**, carga, encomenda ou mala postal, por meio de aeronave, mediante pagamento." (grifo nosso)

3.4. Ainda, no que diz respeito ao contrato de transporte de bagagem, que funciona como o acessório do principal que é de transporte aéreo, o §1º do art. 234 do mesmo Diploma reza que:

Art. 234. No **contrato de transporte de bagagem**, o transportador é obrigado a entregar ao passageiro a nota individual ou coletiva correspondente, em 2 (duas) vias, com a indicação do lugar e data de emissão, pontos de partida e destino, número do bilhete de passagem, quantidade, peso e valor declarado dos volumes.

(...)

"§1º A execução do contrato inicia-se com a entrega ao passageiro da respectiva nota e **termina com o recebimento da bagagem**." (grifo nosso)

3.5. Estes dispositivos foram regulamentados pelo art. 32, caput e parágrafo único, e art. 35, caput e §§ 1º e 2º, das Condições Gerais de Transporte, aprovadas pela Portaria 676/GC-5, de 13 de novembro de 2000:

"Art. 32. No transporte de bagagem, o transportador é obrigado a entregar ao passageiro o comprovante do despacho com a indicação do lugar e a data de emissão, os pontos de partida e destino, o número do bilhete de passagem, a quantidade, o peso e o valor declarado dos volumes, se houver.

Parágrafo único. A execução do contrato inicia-se com a entrega deste comprovante e termina com o recebimento da bagagem pelo passageiro, sem o protesto oportuno. (grifo nosso)

[...]

Art. 35. A bagagem será considerada extraviada se não for entregue ao passageiro no ponto de destino.

§ 1º A bagagem extraviada, quando encontrada, deverá ser entregue pelo transportador no local de origem ou de destino do passageiro, de acordo com o endereço fornecido pelo passageiro.

§ 2º A bagagem só poderá permanecer na condição de extraviada por um período máximo de 30

(trinta) dias, quando então a empresa deverá proceder a devida indenização ao passageiro.” (grifo nosso)

3.6. Verifica-se que a norma é clara no sentido de que cabe à companhia aérea restituir a bagagem ao passageiro no momento do seu desembarque, no local de destino, como determina a legislação e o contrato original da prestação do serviço, e caso isso não ocorra, a bagagem será considerada extraviada. Portanto, é o que se verifica nos autos em análise, a bagagem da passageira **Angela Santos Carneiro, localizador CGZUSE** encontrou-se extraviada quando não foi apresentada no momento do desembarque e a sua restituição, mesmo dentro do prazo de 30 dias, não desconfigura o extravio. Considera-se, com isso, materialidade presente no caso.

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

3.8. No presente caso, a Recorrente não trata sobre o mérito da infração cometida, apenas questiona o *quantum* da multa. A esse respeito, 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, postula-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 IV, item 5, da Resolução ANAC 25, de 25/04/2008, os valores da multa à empresa aérea no tocante à facilitação do transporte aéreo, por não realizar o embarque ou desembarque dos passageiros que necessitam de assistência especial de acordo com sua ordem de prioridade. 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. Por este motivo, entendendo 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), entendendo que a alegação da defesa tocante à ausência de fundamentação da dosimetria não merece prosperar.

3.9. 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.

3.10. 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 encerrado na data da ocorrência ora em análise. 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 Atuada 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 nº 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 favor 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
00066.003042/2016-11	661198172	000013/2016	Cometer a infração capitulada no art. 302, inciso III, alínea “p”, da Lei nº 7.565/1986, porque no dia 27/10/2015 a empresa aérea descumpriu o contrato de transporte com a passageira Angela Santos Carneiro localizador CGZU5E do voo 2421 , extraviando sua bagagem, de acordo com o art. 35 das Condições Gerais de Transporte, aprovadas pela Portaria 676/GC-5, de 13 de novembro de 2000.	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 18:41, 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 **2114160** e o código CRC **21F50A60**.

Referência: Processo nº 00066.003042/2016-11

SEI nº 2114160