

PARECER N° 733/2020/CJIN/ASJIN
PROCESSO N° 00065.510389/2017-07
INTERESSADO: AZUL LINHAS AÉREAS BRASILEIRAS S.A.

PROPOSTA DE DECISÃO EM SEGUNDA INSTÂNCIA – ASJIN

Infração: Deixar de informar ao passageiro, com no mínimo 72 (setenta e duas) horas de antecedência do horário previsto de partida, o cancelamento programado de voo.

Enquadramento: Art. 302, inciso III, alínea "u", da Lei nº 7.565, de 19/12/1986 - CBA c/c Art. 7º, §1º, da Resolução nº 141, de 09/3/2010.

PRINCIPAIS DOCUMENTOS E MARCOS PROCESSUAIS											
Auto de Infração - AI (0523547)	Data da Infração	Lavatura do AI	Ciência do AI (0578474)	Defesa Prévia (0600086)	Decisão de Primeira Instância - DC1 (2497736)	Crédito de Multa - SIGEC (2648048)	Número de infrações apenadas	Total Multa(s) aplicada(s)	Ciência da DC1 (2710233)	Recurso (2711920)	Aferição Tempestividade (2724432)
000445/2017	28/2/2017	19/3/2017	27/3/2017	13/4/2017	13/12/2018	666510191	1	R\$ 7.000	14/2/2019	14/2/2019	19/2/2019

Proponente: Pedro Gregório de Miranda Alves - SIAPE 1451780 - Membro Julgador ASJIN - Portaria ANAC nº 2479/ASJIN/2016.

1. HISTÓRICO

1.1. Primeiramente, adota-se o relatório constante da análise de primeira instância (2497736) como parte integrante deste histórico.

1.2. Trata-se de recurso interposto pelo interessado em face de decisão proferida no curso do presente processo administrativo registrado no Sistema Eletrônico de Informações - SEI, da qual restou aplicada sanção de multa consubstanciada no crédito registrado no SIGEC sob o número acima referenciado.

1.3. O AI de referência, cujo teor se transcreve a seguir, deu origem ao feito descrevendo a conduta do interessado como infração enquadrada na norma acima especificada.

DESCRIÇÃO DA EMENTA: Deixar de informar ao passageiro, com no mínimo 72 (setenta e duas) horas de antecedência do horário previsto de partida, o cancelamento programado de voo..

CÓDIGO EMENTA: 04.0000141.0009

HISTÓRICO: A empresa Azul deixou de informar com no mínimo 72 (setenta e duas) horas de antecedência do horário de partida, à passageira ZIRLÉIA BELVALDIO, localizador OCU8RW, do cancelamento programado do voo 4943 de 28/02/2017 com origem em SBPS e destino SBCF.

DADOS COMPLEMENTARES:

Data do Voo: 28/02/2017 - Número do Voo: 4943 - Data da Ocorrência: 28/02/2017.

Nome do passageiro: ZIRLÉIA BELVALDIO.

1.4. Em 13/12/2018, em decisão motivada, a autoridade competente aplicou multas no patamar intermediário previsto, de R\$ 7.000, sendo gerado o crédito de multa SIGEC de referência.

1.5. Em 30/1/2019, foi enviado ofício de notificação do interessado acerca do apenamento (2649953), o qual foi entregue em 14/2/2019 (2710233).

1.6. O interessado então protocolou recurso administrativo em 14/2/2019 (2711920), cuja tempestividade foi certificada em despacho pela ASJIN em 19/2/2019.

1.7. Os autos foram então distribuídos à relatoria da ASJIN para seguimento do feito, à carga deste analista.

1.8. É o breve relato.

2. PRELIMINARES

2.1. Da concessão de efeito suspensivo

2.2. Preliminarmente ao mérito, o interessado requer a concessão do efeito suspensivo, com base no art. 38, §1º da Resolução ANAC nº 472, de 2018, de modo a afastar, até o julgamento do recurso, a sanção pecuniária imposta na decisão recorrida, sob o argumento de que a execução provisória pode lhe causar grave prejuízo, na medida em que poderá ser inscrição na dívida ativa e sofrer restrições de suas atividades como concessionário de serviço público.

2.3. A respeito de tais solicitações, aponta-se que o referido parágrafo único do artigo 61, da Lei nº 9.784/1999, invocado pelo interessado, estabelece que havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, a autoridade recorrida ou a imediatamente superior poderá, de ofício ou a pedido, dar efeito suspensivo ao recurso. Sobre os efeitos dos recursos administrativos, transcrevo abaixo a lição do autor João Trindade Cavalcante Filho, em "Processo administrativo, 3ª Edição, Editora Jus PODIVM, página 92:

Efeitos dos recursos administrativos: em regra, o recurso tem efeito apenas devolutivo (devolve-se a matéria à apreciação da Administração); em casos de fundado receio de dano irreversível ou de difícil reparação, pode-se conceder também efeito suspensivo (suspende-se a execução da decisão recorrida até a análise do mérito recursal). Exemplo: decisão que determina a demolição de uma casa. Se o interessado apresentar recurso, normalmente esse apelo não impede a demolição, pois os recursos têm, em regra, apenas efeito devolutivo. No entanto, como se trata de decisão praticamente irreversível, a autoridade pode (a pedido ou de ofício) conceder efeito suspensivo, determinando que a decisão só seja executada após a análise do recurso.

2.4. Especificamente em relação à inscrição do débito em Dívida Ativa, importa esclarecer que a referida inscrição ocorrerá somente após 75 (setenta e cinco) dias a contar do recebimento da notificação da presente Decisão de 2ª Instância - DC2; e só em caso de inadimplência. Isto é, caso o interessado não realize o pagamento do referido débito. Desta forma, ressalta-se que esse é o efeito devolutivo e não suspensivo da apresentação do Recurso em 2ª Instância no âmbito da ANAC após a edição da Resolução nº 472, de 2018.

2.5. Por fim, cumpre alertar que, embora não ocorra a inscrição em dívida ativa até o julgamento do recurso apresentado em 2ª Instância, o efeito não suspensivo do recurso importa em acrescentar ao valor do débito original juros e multa de mora, de acordo com o Parágrafo único do artigo 34 da Resolução ANAC nº 472, de 2018, desde a data de vencimento, estabelecida na Decisão de 1ª Instância, até a data do pagamento.

2.6. **Do sobrestamento processual da fase de julgamento**

2.7. Acerca da presente proposta de decisão, cabe menção à recente edição da Resolução nº 583/2020, de 1º/9/2020, por meio da qual a ANAC sobresta por cento e oitenta dias a fase de julgamento dos processos administrativos sancionadores previstos na Resolução nº 472/2018 em decorrência dos efeitos da pandemia da COVID-19.

2.8. Em respeito ao parágrafo único, do art. 1º, inciso II desta resolução, insta consignar que a análise do presente processo sancionador não se enquadra no citado interrompimento, vez que há risco prescricional inferior a dois anos da ação punitiva ou executória da Administração (prescrição em 7/2/2022), razão pela qual se sugere seja proferida a decisão segundo o rito normal previsto na Resolução nº 472/2018.

2.9. **Da regularidade processual**

2.10. Considerados os marcos processuais dispostos no quadro acima, bem como os eventos descritos no histórico supra que complementa o relatório da DC1, aponta-se que o presente feito preservou os princípios e interesses da Administração Pública, bem como os direitos aos princípios do contraditório e da ampla defesa do interessado, razão pela qual se acusa sua regularidade.

2.11. Julga-se, assim, o processo apto à decisão de segunda instância administrativa por parte desta ASJIN.

3. **MÉRITO**

3.1. **Da fundamentação da matéria**

3.2. Trata-se de dispositivo das Condições Gerais de Transporte Aéreo que prevê que o cancelamento programado de voo deve ser efetuado sem implicar prejuízo ao passageiro, nos termos do art. 7º, § 1º, da Resolução Anac nº 141, de 2010:

Art. 7º O transportador deverá informar o passageiro, imediatamente, sobre o cancelamento do voo ou interrupção do serviço e seu motivo pelos meios de comunicação disponíveis.

§ 1º O cancelamento programado de voo e seu motivo deverão ser informados ao passageiro com, no mínimo, 72 (setenta e duas) horas de antecedência do horário previsto de partida.

3.3. A seu turno, o desrespeito a dispositivo das Condições Gerais de Transporte previsto na Resolução nº 141/2010 configura infração passível de multa prevista no art. 302, inciso III, alínea "u", do 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;

3.4. Tem-se assim que a norma é clara quanto à obrigatoriedade de a empresa aérea, ao efetuar o cancelamento programado de voo, informar os passageiros, antecipadamente acerca do cancelamento e seus motivos com no mínimo 72 horas nos termos do regulamento supra.

3.5. **Das questões de fato**

3.6. Do que informa a fiscalização e do que se depreende dos autos do processo, a lavratura do presente AI originou-se de manifestação de passageira por suposto cancelamento programado de voo sem a devida informação prévia com 72 horas de antecedência por parte do interessado. Segundo a reclamação, no dia 28/2/2017, a Sra. Zirléia Belvaldio, que era passageira do voo 4943, fora prejudicada ao não ser informada do cancelamento, eis que, como consequência, as alternativas de reembolso ou reacomodação em voos com conexão teriam implicado a perda dos compromissos previamente agendados, gerando assim prejuízos financeiros.

3.7. Em resposta preliminar à manifestação, o interessado atribuiu o não contato com a passageira a falha sistêmica.

3.8. Lavrado o AI, o interessado confirma em sua defesa o cancelamento do voo por necessidade de adequação de malha e a não informação prévia à passageira, informando ainda que ela foi acomodada nos voos próprios, 5311 e 5300 (BPS/SSA/CNF) no mesmo dia 28/02/2017.

3.9. Confirmada assim a prática infracional, em DC1 houve-se por apenar o interessado por descumprimento das Condições Gerais de Transporte, em seu art. 7º, § 1º, da Resolução Anac nº 141, de 2010, restando caracterizada infração ao CBA (art. 302, III, u).

3.10. Das razões do recurso

3.11. Em grau recursal, o interessado apresenta suas razões de mérito nos seguintes termos:

(...)

II – DAS RAZÕES PARA REFORMA DA DECISÃO

(...)

Ocorre que falhou o II. Julgador na busca da verdade material dentro dos recursos de prova que estão à disposição da própria ANAC, pois consultando o registro de Voo Regular Ativo verifica-se que o voo em questão foi realizado, ou seja, não houve qualquer cancelamento.

(imagem anexada do sistema VRA pelo interessado)

Outra confusão gerada é que no Relatório de Fiscalização – NURAC/CNF, juntado às fls. 03, há a menção de que o voo 4973 do dia 28/02/2017 teria sido cancelado, mas esse voo não existia na referida data e tal informação pode ser consultada no extrato VRA da ANAC.

(...)

De todo modo, a informação de numeração equivocada de voos gera deveras confusão e não se sabe de qual voo trata-se neste momento. Aliado a isso, não há um único documento da passageira juntado aos autos que comprove qual voo ela iria efetivamente embarcar.

O auto de infração em questão, pela descrição da conduta imputada, prescinde de materialidade, pois o voo ocorreu e tal confirmação está devidamente registrada na própria ANAC, bastava que o Julgador fizesse uma simples busca com fito a checar a veracidade das informações da reclamação.

Inclusive é por tal razão que existe o enunciado 09 da Junta Recursal da ANAC que dispõe que **“a denúncia é meio hábil para provocar a atividade de fiscalização, mas não é suficiente para a lavratura do auto de infração. A ausência de outras provas concretas prejudica a apuração dos fatos”** e se baseia no art. 29 da Lei 9.784/99, que assim dispõe: **as atividades de instrução destinadas a averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão realizam-se de ofício ou mediante impulsão do órgão responsável pelo processo, sem prejuízo do direito dos interessados de propor atuações probatórias.**

Contudo, o Julgador não fez a consulta do VRA e confiou plenamente nos relatos trazidos pela reclamante, o que, como posto acima, não é uma forma de condução processual que exaure o princípio da busca da verdade material.

E aqui vale relembrar que a busca das informações supracitadas foi feita em um sistema da própria ANAC e não dependia de qualquer informação a ser prestada por esta Recorrente.

Logo, como resta incontestável que o voo mencionado pela passageira não foi cancelado, mas sim realizado, a infração que visa punir através deste auto de infração não prescinde de materialidade, razão pela qual deve o processo ser arquivado.

3.12. Da análise das razões recursais

3.13. A partir dos argumentos do interessado acima reproduzidos, é de se admitir não ser possível aferir a existência da materialidade da infração apontada no AI, posto que esta pressupõe a ocorrência concomitante tanto do cancelamento programado do voo como da não informação com a antecedência mínima de 72 horas à passageira e, eis que, analisando-se os autos, não se verifica, na instrução processual, documentação que confirme de forma inequívoca ambas as ocorrências.

3.14. Em que pese haver uma manifestação da passageira que traz informações sobre o voo e bilhete, indicando ter ocorrido o referido cancelamento, é de se notar a ausência de documentação que confirme ser ela de fato cliente do interessado e passageira do referido voo. Ademais, o relatório de fiscalização (0471583) faz referência a voo diverso daquele que consta na manifestação da passageira.

3.15. Por outro lado, o interessado traz em grau recursal informação de banco de dados da própria ANAC (VRA) segundo a qual o voo de referência não sofreu cancelamento, informação esta confirmada por este analista em consulta ao sistema, onde consta que o voo objeto do AI e da manifestação foi de fato realizado, donde se extrai, uma vez mais, a impossibilidade de aferição de materialidade infracional.

3.16. Perante tais fatos exsurge trazer à luz o princípio da verdade material, que informa os processos administrativos sancionadores, impondo-lhes a busca da verdade real, como já consagrado na doutrina:

a) *“A dicotomia entre a verdade real e a verdade formal surgiu da contraposição entre o processo civil e o processo penal. Era muito frequente entre os processualistas a afirmação de que no processo penal buscava-se a verdade real, o que significa a mais pura verdade, aquilo que realmente aconteceu, a verdade absoluta. E de outra parte, para o processo civil, reservava-se a verdade formal, aquela produzida no processo, construída pelas partes. Para o processo administrativo, a doutrina reconhece a aplicação da verdade real”*. (Direito administrativo / Fernanda Marinela. 11. ed. – São Paulo : Saraiva, 2017, p. 1091).

b) *“Princípio da verdade material. Consiste em que a Administração, ao invés de ficar restrita ao que as partes demonstrem no procedimento, deve buscar aquilo que é realmente a verdade, com prescindência do que os interessados hajam alegado e provado, como bem o diz Héctor Jorge Escola. Nada importa, pois, que a parte aceite como verdadeiro algo que não o é ou que negue a veracidade do que é, pois no procedimento administrativo, independentemente do que haja sido aportado aos autos pela parte ou pelas partes, a Administração deve sempre buscar a verdade substancial. O autor citado escora esta assertiva no dever administrativo de realizar o interesse público”*. (Curso de direito administrativo/Celso Antônio Bandeira de Mello. - 26. ed. - São Paulo: Malheiros, 2009. p. 496).

c) *“É o princípio da verdade material que autoriza o administrador a perseguir a verdade real,*

ou seja, aquela que resulta efetivamente dos fatos que a constituíram". (Manual de Direito Administrativo / José dos Santos Carvalho Filho. – 33. ed. – São Paulo: Atlas, 2019. p. 1369).

Semelhantemente, a jurisprudência também tem consagrado esse entendimento, cabendo destaque o Acórdão do STJ a seguir:

"RECURSO ORDINÁRIO. PROCON. DECISÃO ADMINISTRATIVA QUE COMINA MULTA E INSCREVE FORNECEDORA EM CADASTRO DE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR. APRESENTAÇÃO DE JUSTIFICATIVAS ANTES MESMO DA DECISÃO. TERMO DE ACORDO CELEBRADO ENTRE CONSUMIDORA E FORNECEDORA. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E VERDADE MATERIAL.

A par da circunstância de ter apresentado os esclarecimentos antes mesmo da decisão administrativa proferida pelo PROCON-PR (fls.74/75), ainda assim a ora recorrente foi multada e inscrita no cadastro de proteção ao consumidor.

Ocorre que, consoante esclareceu a autoridade coatora, a ora recorrente juntou serodidamente um documento essencial à solução da controvérsia, o que gerou a decretação, por analogia, dos efeitos da revelia e a cominação das referidas penalidades administrativas (fls. 107/108). Por mais que o aludido documento, consubstanciado em um termo de acordo entre consumidora e fornecedora (fls. 156/157), representasse um fato extintivo do direito da autora, não mereceu a devida consideração.

A despeito do fenômeno da preclusão administrativa não ter recebido o devido tratamento legislativo, a teor do que ensinam Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz (Processo Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 42-43), nada obstará que o PROCON considerasse que a pretensão da consumidora foi substancialmente satisfeita com o acordo por ela proposto à fornecedora.

Ignorar, no âmbito do processo administrativo, a força normativa do princípio da razoabilidade, enquanto mecanismo viabilizador do controle dos atos administrativos, significa incorrer, a rigor, em afronta ao próprio princípio da legalidade. Os atos supostamente praticados pela fornecedora, apontados como justificadores da medida infligida pelo PROCON-PR, em verdade, não possuem a virtude de embasar as sanções, pois foram precedidos de um acordo extremamente favorável à consumidora.

Não bastasse a invocação do princípio da razoabilidade, poderia ainda ser invocado o princípio da verdade material como forma de dirimir a pretensão mandamental e refutar a equivocada premissa da juntada intempestiva do termo de acordo.

Por força do princípio da verdade material, plenamente aplicável no âmbito do processo administrativo enquanto garantia da indisponibilidade do interesse público, conforme ensina Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz, "mesmo no silêncio da lei, e até mesmo contra alguma esdrúxula disposição nesse sentido, nem há que se falar em confissão e revelia, como ocorre no processo judicial. Nem mesmo a confissão do acusado põe fim ao processo; sempre será necessário verificar, pelo menos, sua verossimilhança, pois o que interessa, em última análise, é a verdade, pura e completa" (Ob. cit., p. 87).

Recurso ordinário provido".

(RMS 12.105/PR, Rel. Ministro FRANCIULLI NETTO, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/03/2005, DJ 20/06/2005, p. 174)

3.17. Portanto, apesar de ser um ideal, a verdade material, que sempre norteia os processos administrativos, ditando a busca da realidade dos fatos, impõe ao presente caso, uma vez que não é possível apontar materialidade infracional, seu arquivamento.

3.18. Dessa forma, não restou comprovado que o interessado deixou de informar à passageira, Sra. Zirléia Belvaldio, com no mínimo 72 horas de antecedência do horário previsto de partida, o cancelamento programado de voo 4943, vez que não resta claro e inequívoco que sequer o voo tenha sido de fato cancelado, não havendo que falar em transgressão Art. 7º, §1º, da Resolução nº 141/2010 e, por conseguinte, em aplicação de sanção.

3.19. **CONCLUSÃO**

3.20. Pelo exposto, sugere-se, por conhecer do Recurso e, no mérito, **DAR-LHE PROVIMENTO, CANCELANDO** a multa aplicada em primeira instância administrativa que constitui o crédito de multa 666510191, por ausência de materialidade infracional, e arquivando o presente processo.

3.21. É o parecer e proposta de decisão.

3.22. Submete-se ao crivo do decisor.

Pedro Gregório de Miranda Alves

SIAPE 1451780



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Gregório de Miranda Alves, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 30/09/2020, às 16:00, 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 <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **4827276** e o código CRC **22AC4724**.



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
CJIN - CJIN

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 680/2020

PROCESSO Nº 00065.510389/2017-07

INTERESSADO: AZUL LINHAS AÉREAS BRASILEIRAS S.A.

Brasília, 30 de setembro de 2020.

1. Trata-se de Recurso Administrativo interposto pelo interessado contra decisão de primeira instância administrativa que multa no valor de R\$ 7.000 (sete mil reais) pela prática da infração descrita no Auto de Infração - AI nº 000445/2017, de deixar de informar ao passageiro, com no mínimo 72 (setenta e duas) horas de antecedência do horário previsto de partida, o cancelamento programado de voo.

2. A infração foi capitulada no art. 302, inciso III, alínea "u", da Lei nº 7.565, de 19/12/1986 - CBA c/c Art. 7º, §1º, da Resolução nº 141, de 09/3/2010.

3. Considerando que o interessado recorrente não apresentou nas razões recursais argumento ou prova capaz de desconstituir a infração imposta na decisão recorrida, por celeridade processual e, com fundamento no artigo 50, §1º, da Lei nº 9.784/1999, ratifico os argumentos trazidos na proposta de decisão (4827276), ressaltando que, embora a Resolução nº 472/2018 tenha revogado a Resolução nº 25/2008 e a IN nº 08, de 2008, também estabeleceu, em seu artigo 82, que suas disposições não prejudicam atos já praticados e a aplicação das normas vigentes à época dos fatos, inclusive no que concerne às sanções aplicáveis. Desta forma, importa esclarecer que as alterações normativas citadas não influenciaram o teor da presente decisão.

4. Dito isto, com base nas atribuições a mim conferidas pelas designações que constam nas Portarias nº 751, de 07/03/2017, e nº 1.518, de 14/05/2018, e com fundamento no art. 42, inciso I, da Resolução nº 472, de 2018, e competências conferidas pelo artigo 30 do Regimento Interno da ANAC, Resolução nº 381, de 2016, **DECLARO** conhecer e **DAR PROVIMENTO** ao recurso, **CANCELANDO** a multa aplicada em sede de primeira instância no valor de **R\$ 7.000,00 (sete mil reais)**, para a infração descrita no AI de referência e que consiste o crédito de multa SIGEC 666510191.

Encaminhe-se à Secretaria da ASJIN para as providências de praxe.

Publique-se.

Notifique-se.

Cássio Castro Dias da Silva

SIAPE 1467237

Presidente da Turma Recursal – RJ



Documento assinado eletronicamente por **Cassio Castro Dias da Silva, Presidente de Turma**, em 02/10/2020, às 18:26, 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 <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **4836505** e o código CRC **0836EF7E**.