



## VOTO

**PROCESSO: 00058.061001/2012-15**

**INTERESSADO: TUDO AZUL S.A.**

### DECISÃO DE SEGUNDA INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA

**Auto de Infração: 001205/2012**

**Crédito de Multa (nº SIGEC): 642.504.146**

**Infração:** Deixar de respeitar prioridade para o embarque dos passageiros que necessitam de assistência especial.

**Enquadramento:** artigo 289, inciso I, da Lei 7.565/1986, c/c art. 21 da Resolução ANAC nº 09/2007 e anexo III, inciso IV, item 5 da Resolução ANAC 25/2008.

**Local:** Aeroporto Marechal Rondon - MT

**Voo:** 5481

**Data:** 27/06/2012

**Hora:** 16:00

**Relator(a):** Thais Toledo Alves – SIAPE 1579629 (Portaria Nomeação Membro Julgador ANAC nº 3.404/DIRP/2016)

#### 1. DOCUMENTOS CONSTANTES DOS AUTOS

- **Data do fato: 27/06/2012;**
- **Auto de Infração (AI) nº 001205/2012** lavrado em **06/07/2012 (fl.01);**
- Relatório de Fiscalização (RF) nº 676/2012/SRE/GFIS, datado de 06/07/2012 (fl.02);
- **Aviso de Recebimento [AR] referente ao AI, datado de 16/07/2012 (fl.03);**
- **Defesa Prévia (DP), protocolada em 08/08/2012 (fls.05/13);**
- **Decisão Condenatória de Primeira Instância, datada em 28/03/2014 (fls.14/18);**
- Notificação Administrativa de Decisão de Primeira Instância em 01/07/2014 (fl.19);
- Ata Sumária e Estatuto Social (fls.20/27);
- Atestado de Aprovação da Ata Sumária de Assembléia Geral da (fl.28);
- Procuração e substabelecimento (fls.29/30);
- Formulário de Solicitação de Cópias do Processo (fl.33);
- Certidão ASJIN, sobre a ciência do interessado, acerca do processo administrativo, em 15/07/2014 (fl.34);
- **Recurso Administrativo, protocolado em 17/07/2014 (fls.35/42);**
- Procuração (fls.43/44);
- Ata Sumária (fls.45/46);
- **Notificação Regular - via AR - acerca da decisão condenatória de Primeira Instância em 07/07/2014 (fl.47);**
- Despacho ASJIN sobre a tempestividade do recurso interposto (fl.48).

#### 2. INTRODUÇÃO

2.1. Trata-se de recurso interposto pela **TUDO AZUL S.A.** (TRIP LINHAS AÉREAS S/A), em face da Decisão proferida no curso do processo administrativo em epígrafe, originado com o Auto de Infração nº **001205/2012**, lavrado em **06/07/2012** (fl. 01). A infração foi capitulada no artigo 289, inciso I,

da Lei 7.565/1986, c/c art. 21 da Resolução ANAC nº 09/2007 e anexo III, inciso IV, item 5 da Resolução ANAC 25/2008, com a seguinte redação: "No dia 27 de junho de 2012, no aeroporto em referência, durante os procedimentos de embarque para o voo 5481 das 16h 25min com destino a Goiânia, não foi feito o embarque prioritário de passageira com dificuldades de locomoção, que fazia uso de bengala, em desacordo com o disposto no Art. 21 da Resolução 9, de 5 de junho de 2007."

### 3. HISTÓRICO

3.1. **Relatório de Fiscalização** - A fiscalização da ANAC constatou no Aeroporto Marechal Rondon (MT) que durante os procedimentos de embarque para o voo 5481 (SBCY/SBGO) a empresa não respeitou a prioridade para o embarque de passageiros que necessitavam de assistência especial. Naquela situação foi permitido a uma passageira com dificuldades de locomoção e que fazia uso de bengala, a entrada prioritária no pátio de estacionamento de aeronaves para seu embarque. Contudo, o agente aeroportuário não aguardou que a passageira alcançasse a aeronave antes dos demais passageiros, que a ultrapassaram ao longo do caminho. Diante do exposto, foi lavrado o AI nº 001205/2012, capitulado no art. 289, inciso I da Lei 7.565/1986, c/c art. 21 da Resolução ANAC nº 09/2007 e anexo III, inciso IV, item 5 da Resolução ANAC 25/2008.

3.2. **Defesa do Interessado** - A empresa em defesa prévia alega que: **(I)** o art. 289 do CBA não descreve a obrigatoriedade de que os portadores de necessidade especial tenham prioridade no procedimento de embarque e o AI deveria estar capitulado no art. 302 do CBA e seus incisos pois, processo administrativo infracional fundado em capitulação aberta ou diversa configura cerceamento de defesa; **(II)** a fundamentação de Relatório de Fiscalização difere da capitulação do AI; **(III)** houve inobservância de requisito essencial para validade do Auto de Infração pois não contém a identificação do autuado; **(IV)** não infringiu a legislação específica pois realiza os procedimentos de embarque prioritário de pessoas portadoras de necessidades especiais previsto no Manual Geral de Aeroportos por meio do "speech"; **(V)** é desrazoável e desproporcional a aplicação da multa pois a finalidade da Resolução nº 141 foi cumprida; **(V)** há vício processual por falta de documentação pois o Relatório de Inspeção Aeroportuária não consta dos autos.

3.3. Por tudo exposto, requereu a anulação do procedimento administrativo e cancelamento do AI nº 001205/2012 por estar eivado de vício e pela falta de ilicitude.

3.4. **Decisão de Primeira Instância** - O setor competente, em motivada de Decisão de Primeira Instância, (fls.14/18), em 28/03/2014, rebateu os argumentos de defesa prévia e confirmou o ato infracional, enquadrando a referida infração no art. 21 da Resolução nº 09 de 05/06/2007 c/c com o item 5 do inciso IV do anexo III da Resolução nº 25 de 25/04/2008 e com o art. 289, inciso I, da Lei nº 7.565/1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), por deixar de respeitar o embarque prioritário dos passageiros que necessitavam de assistência especial no voo 5481 (SBCY/SBGO), com partida prevista para às 16h25min.

3.5. A empresa fora devidamente notificada da Decisão de Primeira Instância em 07/07/2014(fl. 47).

3.6. **Do Recurso** - Em grau recursal a empresa alega:

I - inexistência da prática infratora - sustenta que não infringiu legislação específica, e que na verdade tem-se um equívoco, representado pela deturpação da ilícita conduta da recorrente;

II - Suposto descumprimento do artigo 21 da Resolução nº 09 da ANAC, de 05 de junho de 2007- que a TRIP sempre procura atender seus clientes da melhor maneira possível, com atenção e respeito, tendo, no caso em tela, garantido o embarque prioritário aos clientes, pois a empresa realiza a chamada dos passageiros prioritários por meio de *speech* de acordo com o Manual Geral de Aeroportos.

III - Ausência dos requisitos essenciais para aplicação de multa como penalidade - a decisão recorrida carece dos requisitos aplicáveis à espécie. Cita digressão relativa à Defesa do Consumidor que não tem correlação com a infração apurada no processo, de forma a restar incoerente e desconexo o argumento apresentado pela defesa. Com isso, evoca o art. 64 da Lei nº 9.784/1999 para pleitear a

anulação da decisão de primeira instância, pois acredita que a referida decisão demonstra falta de razoabilidade por não se coadunar com a realidade dos acontecimentos.

3.7. Assim, requereu a concessão do efeito suspensivo ao recurso, anulação do Auto de Infração e o arquivamento do respectivo processo administrativo.

3.8. **É o relato.**

## VOTO

Conheço do Recurso vez que presentes seus pressupostos de admissibilidade e tempestividade, recebendo-o em efeito suspensivo (art. 16 da Res. ANAC 25/2008).

## 4. PRELIMINARES

4.1. **Da Regularidade Processual** - Acuso regularidade processual nos presentes feitos, os quais preservaram todos os direitos constitucionais inerentes ao interessado, bem como respeitaram os princípios da Administração Pública, em especial contraditório e ampla defesa. Julgo, pois, os processos aptos para receber a decisão de segunda instância administrativa por parte desta Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância - ASJIN.

## 5. FUNDAMENTAÇÃO: MÉRITO E ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DO INTERESSADO

5.1. A empresa foi autuada porque deixou de respeitar a prioridade para o embarque dos passageiros que necessitam de assistência especial, **contrariando o disposto no art. 21 da Resolução nº 009, de 05 de junho de 2007.**

5.2. A infração foi enquadrada no artigo 289, inciso I, da Lei nº 7.565/1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA) , c/c art. 21 da Resolução ANAC 09/2007 e Anexo III, inciso IV, item 5 da Resolução nº 25/2008.

5.3. Conforme o citado artigo 289 do CBA, depreende-se que sempre que identificada infração aos preceitos ali constante, **ou legislação complementar**, sujeitar-se-á o infrator à providência administrativa de multa. O artigo 1º, §3º, por sua vez, define que “*a legislação complementar é formada pela regulamentação prevista neste Código, pelas leis especiais, decretos e normas sobre matéria aeronáutica*”. Em interpretação sistêmica, observa-se que o art. 5º, da Lei 11.182/2005 – Lei de Criação da ANAC – erigiu a autarquia como autoridade de aviação civil assegurando-lhe as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência. Dentre aquelas prerrogativas está o poder para editar e dar publicidade às instruções e regulamentos necessários à aplicação da própria Lei 11.182/2005 (art. 8º, inciso XLVI). Em consonância para com aquela competência, a ANAC editou em 2007 a Resolução 09/2007, que dispõe sobre o acesso ao transporte aéreo de passageiros que necessitam de assistência especial.

5.4. Com esta digressão é possível concluir pela técnica da exegese sistêmico-integrativa que a Resolução ANAC 09/2007 se enquadra no escopo da legislação complementar referida no caput do art. 289 do CBA, uma vez que a partir de 2005 a ANAC se tornou a autoridade de aviação civil. Assim, à Autarquia estão asseguradas as respectivas competências de atuação e fiscalização.

5.5. É dizer que a Lei nº. 11.182/2005, ao criar o órgão regulador, concedeu-lhe competência para regular e fiscalizar os serviços aéreos e a outorga destes serviços, em conformidade, respectivamente, com o inciso X e o XIII, ambos do artigo 8º do citado diploma legal. No exercício de sua fiscalização, a ANAC se utiliza do disposto no inciso I do artigo 289 do CBA, o qual lhe confere a possibilidade da aplicação de “multa” como uma das providências administrativas possíveis. O descumprimento aos regulamentos por ela editados (e fiscalizados) é uma dessas hipóteses. Significa dizer que o descumprimento dos preceitos constantes de normatização editada pela ANAC, autoridade de aviação civil, subjugou nos termos daquele dispositivo o infrator à sanção de multa ali prevista.

5.6. Neste sentido, uma vez que um dos agentes da ANAC, mediante fiscalização (poder de polícia da agência) identifique que determinada empresa deixou de embarcar passageiros que necessitam de assistência especial prioritariamente (o que fere o art. 21 da Resolução ANAC 09/2007), caracterizada

está o descumprimento à legislação complementar, e, portanto, sustentável a lavratura do auto de infração e subsequente aplicação de multa.

5.7. Por fim, cabe ressaltar que o Código Brasileiro de Aeronáutica dispõe, em seu art. 295 que a multa será imposta de acordo com a gravidade da infração. Nesse sentido, a Resolução nº 25/2008, que dispõe sobre o processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades no âmbito da competência da Agência Nacional de Aviação Civil, determina em seu art. 22 que sejam consideradas as circunstâncias agravantes e atenuantes na imposição da penalidade pecuniária.

5.8. Importante também para o caso que se lastreie o conceito de embarque, já que elemento essencial para a aferição da mácula (e conseqüente infração) ao preconizado pelo art. 21 da Resolução 09/2007, que caracteriza a conduta infracional praticada no caso *sub examine*. A esse respeito, temos que o artigo 233, §1º, da Lei 7.565/1986 estabelece o conceito, senão vejamos:

**Lei nº 7.565/1986**

*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)**

5.9. Portanto, verifica-se que embarque é um ato complexo que se inicia com o despacho do passageiro no aeroporto, transposição do limite da área destinada ao público em geral, abrangendo o percurso feito a pé, por meios mecânicos ou com a utilização de viaturas e **se consuma com a entrada na aeronave**. Note que o dispositivo é claro ao passo lança mão da expressão “**e entra na respectiva aeronave**”. Este é justamente o **marco para caracterizar a “consumação” do embarque**, qual seja, a **efetiva entrada na aeronave**.

5.10. Não se pode falar em embarque, nos termos do art. 233 do CBA, enquanto o passageiro não tenha efetivamente adentrado a aeronave. É possível, sim, que despacho do passageiro no aeroporto, a transposição do limite da área destinada e o percurso feito a pé (ou por meios mecânicos ou com a utilização de viaturas) seja entendido como processo de embarque, mas este somente finaliza e se concretiza definitivamente, diga-se, configurará um ato perfeito no momento em que o passageiro tenha entrado na aeronave. A lei é clara; o embarque, por definição, só se consuma quando o passageiro entra na aeronave.

5.11. **No que tange aos argumentos I e II - (inexistência de prática infratora e suposto descumprimento do artigo 21 da Resolução nº 09 da ANAC, de 05 de junho de 2007)** - faz-se necessário destacar que a mera alegação da empresa aérea destituída da necessária prova não tem o condão de afastar a presunção de veracidade que favorece o ato da Administração. A autuação é ato administrativo que possui em seu favor presunção de legitimidade e certeza e cabe ao interessado a demonstração dos fatos que alega, nos termos do art. 36 da Lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal:

**Lei 9.784 de 29 de janeiro de 1999**

*Art. 36 Cabe ao interessado a prova dos fatos que tenha alegado, sem prejuízo do dever atribuído ao órgão competente para a instrução e do disposto do art. 37 desta lei.*

5.12. A presunção de legitimidade e legalidade dos atos administrativos advém do fato de que todos os atos devem estrito cumprimento em conformidade com a lei e de veracidade, por serem dotados da chamada fé pública. “Trata-se de presunção relativa (*juris tantum*) que, como tal, admite prova em contrário. O efeito prático de tal presunção é o de inverter o ônus da prova”. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2001, página 72).

5.13. Neste espeque, com relação à materialidade do fato descrito e apurado como infração no bojo do processo, qual seja o desrespeito à prioridade de embarque de passageiros portadores de necessidades especiais garantida pela Resolução ANAC 09/2007 (art. 21), cabe asseverar que falhou a empresa em sua defesa em demonstrar cabalmente o cumprimento.

5.14. A situação fática do caso, conforme relatório de fiscalização, claramente sedimentou que a passageira com dificuldades de locomoção e que fazia uso de bengala teve a entrada prioritária no pátio de estacionamento de aeronaves, porém a empresa aérea não lhe assegurou o embarque prioritário no voo propriamente dito, permitindo que outros passageiros embarcassem primeiro, restando evidente que a conduta descrita coaduna-se à capitulação feita: art. 289, inciso I, da Lei nº 7.565, de 19/12/1986, c/c art. 21 da Resolução ANAC nº 09, de 05/06/2007, c/c Anexo III, inciso IV, item 5, da Resolução nº 25, de 25/04/2008.

5.15. Com isso, entendo apreciadas e rebatidas as razões de defesa postas nos item **I** e **II** supra.

5.16. **No tocante ao item III - (ausência dos requisitos essenciais para aplicação de multa como penalidade)** - a esse respeito importante ressaltar que a administração está 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 nº 25, de 25/04/2008, sobre 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.

5.17. É incoerente falar em falta de razoabilidade e ausência de fundamentação para aplicação 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. 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 ou até mesmo agravantes de forma arbitrária já que deve o autuado se adequar aos requisitos da norma.

5.18. A decisão condenatória de primeira instância citou especificamente a conduta ilícita praticada pela empresa e o instrumento utilizado como base para aplicação da sanção, bem como da dosimetria. 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, assim entendo que a alegação da defesa não merece prosperar.

5.19. Desta forma, conclui-se que as alegações do interessado não foram eficazes para afastar a aplicação da sanção administrativa, tendo em vista que a empresa não trouxe aos autos qualquer prova de que cumpriu, no caso, a exigência do art. 21 da Resolução ANAC 09/2007, restando configurada a infração apontada no AI nº 001205/2012.

## 6. DOSIMETRIA DA SANÇÃO

6.1. Verificada a regularidade da ação fiscal, deve-se verificar a possibilidade de correção do valor da multa aplicada como sanção administrativa ao ato infracional imputado. O **Código Brasileiro de Aeronáutica** dispõe, em seu **art. 295** que a multa será imposta de acordo com a gravidade da infração. Nesse sentido, a Resolução nº 25/2008, que dispõe sobre o processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades no âmbito da competência da Agência Nacional de Aviação Civil determina em seu **art. 22** que sejam consideradas as circunstâncias agravantes e atenuantes na imposição da penalidade pecuniária.

6.2. Com relação à dosimetria da penalidade pecuniária para a infração cometida por pessoa jurídica, a previsão da Resolução ANAC nº 25, de 25 de abril de 2008 (Tabela de Infrações do Anexo III, inciso IV, item 5), relativa à conduta descrita neste processo, é a de aplicação de multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) no patamar mínimo, R\$ 17.500,00 (dezesete mil e quinhentos reais) no patamar intermediário e R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) no patamar máximo.

6.3. **ATENUANTES** - No caso em tela, não se vislumbra a possibilidade de aplicação de qualquer condição atenuante dentre aquelas dispostas nos incisos do §1º do artigo 22 da Resolução nº 25/08, tendo em vista o interessado ter sido apenado, em definitivo, por infrações cometidas no mesmo ano da prática da infração, como por exemplo, **os créditos de multa nºs 641.871.146, 641.990.149 e 653.776.166, datados, respectivamente, em 27/12/2011, 17/10/2011 e 16/04/2012**, conforme consulta

diligenciada ao SIGEC - Sistema Integrado de Gestão de Créditos da ANAC, que se faz juntar aos autos (Anexo 0753728).

6.4. **AGRAVANTES** - Do mesmo modo, não se identifica a possibilidade de aplicação de condição agravante dentre aquelas dispostas nos incisos do §2º do artigo 22 da Resolução nº 25/08.

6.5. Nos casos em que **não há agravantes, nem atenuantes, ou quando estas se compensem**, deve ser aplicado o valor médio da tabela em anexo à Resolução nº 25/2008.

6.6. **DA SANÇÃO A SER APLICADA EM DEFINITIVO** - Por tudo o exposto, considerando a inexistência de circunstâncias atenuantes ou agravantes, entendo que deva ser mantida a sanção aplicada pela decisão de primeira instância administrativa, no valor de R\$ 17.500,00 (dezesete mil e quinhentos reais).

## 7. CONCLUSÃO

7.1. Pelo exposto na integralidade desta análise, voto por conhecer e **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, **MANTENDO** a multa aplicada em Primeira Instância Administrativa **no valor de R\$ 17.500,00 (dezesete mil e quinhentos reais)**.

7.2. É o voto.



Documento assinado eletronicamente por **THAIS TOLEDO ALVES, Analista Administrativo**, em 29/06/2017, às 17:53, 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/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sistemas.anac.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0745595** e o código CRC **610AA7E0**.



## CERTIDÃO

Brasília, 29 de junho de 2017.

### CERTIDÃO DE JULGAMENTO EM SEGUNDA INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA

#### 450ª SESSÃO DE JULGAMENTO DA ASJIN

**Processo:** 00058.061001/2012-15

**Interessado:** TUDO AZUL S.A (TRIP LINHAS AÉREAS S/A)

**Crédito de Multa (nº SIGEC):** 642.504.146

**AI/NI: Membros Julgadores ASJIN:**

- Júlio Cezar Bosco Teixeira Ditta - SIAPE 1286366 - Portaria nº 2.278/2016 - Presidente da Sessão Recursal
- Thaís Toledo Alves – SIAPE 1579629 - Portaria ANAC nº 3.404/DIRP/2016 - **Relatora**
- Eduardo Viana Barbosa - SIAPE 1624783 - Portaria ANAC nº 1381/ASJIN/2016 - Membro Julgador

Certifico que a Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância – ASJIN da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão em segunda instância administrativa:

**A ASJIN, por unanimidade, NEGOU PROVIMENTO ao recurso**, mantendo os termos da decisão de primeira instância, aplicando sanção no valor de R\$ 17.500,00 (dezesete mil e quinhentos reais).

Os Membros Julgadores votaram com a Relatora.



Documento assinado eletronicamente por **THAIS TOLEDO ALVES, Analista Administrativo**, em 29/06/2017, às 17:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **JULIO CEZAR BOSCO TEIXEIRA DITTA, Analista Administrativo**, em 03/07/2017, às 12:40, 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/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sistemas.anac.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0803748** e o código CRC **05BB1F66**.

