



VOTO

PROCESSO: 00058.057244/2012-41

INTERESSADO: TUDO AZUL S/A

DECISÃO DE SEGUNDA INSTÂNCIA – ASJIN

493ª SESSÃO DE JULGAMENTO DA ASJIN

AI: 000792/2012 Data da Lavratura: 08/05/2012

Crédito de Multa nº: 647909150

Infração: *deixar de efetuar a conciliação, no portão de embarque, do documento de identificação com os dados constantes no cartão de embarque, não assegurando, assim, que somente passageiros atendidos para o voo sejam nele embarcados*

Enquadramento: alínea "u" do inciso III do art. 302 do Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA (Lei nº 7.565/86), c/c art. 6º da Resolução Anac nº 130/009

Data da infração: 20/04/2012 Hora: 15:25 Local: Aeroporto Internacional de Florianópolis - SBFL

Relator e Membro Julgador ASJIN: Henrique Hiebert (SIAPE 1586959 - Portaria ANAC nº 3.625, de 31/10/2017)

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de Recurso interposto por TUDO AZUL S/A (antiga TRIP LINHAS AÉREAS S/A) em face de decisão proferida no Processo Administrativo em epígrafe, originado do Auto de Infração nº 000792/2012 (fl. 01), que capitulou a conduta do interessado no inciso II do art. 299 do Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA (Lei nº 7.565/86), c/c art. 6º da Resolução Anac nº 130/009, descrevendo o seguinte:

Data da infração: 20/04/2012 Hora: 15:25 Local: Aeroporto Internacional de Florianópolis - SBFL

Descrição da ementa: Deixar de efetuar a conciliação, no portão de embarque, do documento de identificação com os dados constantes no cartão de embarque, não assegurando, assim, que somente passageiros atendidos para o voo sejam nele embarcados

Descrição da infração: No dia 20/04/2012, em ação de fiscalização no Aeroporto Internacional de Florianópolis, constatou-se que a empresa Trip Linhas Aéreas deixou de conciliar as informações dos cartões de embarque com os documentos de identificação dos passageiros do voo 5356 (SBFL-SBCT), conforme disposto no art. 6º da Resolução nº 130, de 08/12/2009.

1.2. À fl. 02, Relatório de Fiscalização apresenta maiores informações sobre as circunstâncias em que a irregularidade foi constatada.

1.3. Notificado do auto de infração em 15/08/2012, conforme Aviso de Recebimento à fl. 03, o Interessado apresentou defesa em 04/09/2012 (fls. 06/11). No documento, requer inicialmente a nulidade do auto de infração, alegando preliminarmente que se houve alguma irregularidade ou infração à legislação, o auto de infração deveria estar capitulado em algum dos incisos e alíneas contidas no art. 302 do CBA, e não em seu art. 299.

1.4. Do mérito, afirma que a empresa não infringiu nenhuma legislação específica e que os requisitos da Resolução Anac nº 130/2009 estariam descritos no Manual Geral de Aeroportos, e ainda que a empresa realiza "speech" onde informa aos passageiros sobre a necessidade de apresentarem conjuntamente com o cartão de embarque, o documento de identificação.

1.5. Junto à defesa a empresa apresenta comprovação de treinamento de funcionários acerca dos procedimentos de identificação de passageiros para o embarque - fl. 12.

1.6. Em 23/12/2014, a autoridade competente, após apontar a presença de defesa, decidiu pela aplicação de multa, sem circunstâncias atenuantes ou agravantes, no valor de R\$ 14.000,00 (quatorze mil reais) – fls. 13/17.

1.7. Em 16/06/2015, lavrada notificação de decisão (fl. 18).

1.8. Em 02/07/2015, de acordo com os documentos às fls. 19/45, o interessado obteve vistas e cópia do processo.

1.9. Embora não conste no processo comprovação de ciência do interessado quanto à decisão de primeira instância, em 06/07/2015 o mesmo protocolou recurso nesta Agência (fls. 46/55). No documento, alega que a decisão de primeira instância "*padece de sérios equívocos na avaliação dos fatos, assim como na aplicação do direito à espécie, razão pela qual merecerá integral reforma*", passando a expor suas razões.

1.10. Dispõe que não houve descumprimento do art. 6º da Resolução Anac nº 130/2009, afirmando que "*antes mesmo de ser iniciado o embarque, em total boa fé e com a intenção de agilizar o referido procedimento, a TRIP adiantou a conferência da documentação necessária que despendia maior tempo, de modo que a norma em questão fosse cumprida e, igualmente, não traria atraso par o voo em comento*". Adiciona que no momento em que o embarque foi aberto os documentos de todos os passageiros que encontravam-se na sala de embarque já haviam sido conferidos, motivo pelo qual tais passageiros foram autorizados prosseguir o embarque, e que os que se apresentaram posteriormente ao início do procedimento de embarque tiveram seus documentos conciliados com os cartões de embarque, aduzindo que pode ter ocorrido equívoco por parte da fiscalização, afirmando ainda que a fiscalização da Agência deveria ao menos ter anotado o nome e matrícula do funcionário da TRIP.

1.11. A recorrente alega ainda que o valor da multa aplicada é exagerado, além de alegar carência de fundamentação no que diz respeito aos critérios utilizados para a fixação da multa acima do patamar mínimo previsto, aduzindo a nulidade da decisão recorrida por ausência de fundamentação adequada. Também aduzindo o princípio da razoabilidade, afirma que a suposta conduta infratora, se realmente existente, não está revestida da gravidade que a ela quer-se atribuir.

1.12. O interessado dispõe ainda considerar aplicável ao caso em tela a atenuante prevista no inciso II do § 1º do art. 22 da Resolução nº 25/2008, afirmando que a TRIP, voluntariamente, antes de proferida a decisão, intensificou o treinamento de seus funcionários que trabalham nos aeroportos, para que todos realizem a conciliação das informações dos cartões de embarque com os documentos de identificação dos passageiros apenas no momento de embarque.

1.13. Por fim, requer a nulidade do auto de infração ou sua insubsistência, com provimento total do recurso, ou que ao menos a multa seja aplicada em seu valor mínimo.

1.14. Tempestividade do recurso certificada em 19/01/2016 - fl. 56.

1.15. Em 14/11/2017, lavrado Termo de Encerramento de Trâmite Físico do processo - SEI 1252224.

1.16. Em 18/12/2017, lavrado Despacho SEI 1359698, que distribui o processo para relatoria e voto.

1.17. Em 16/01/2018, autoridade competente de segunda instância decide convalidar o enquadramento do Auto de Infração, que passou a vigorar capitulado na alínea "u" do inciso III do art. 302 do Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA (Lei nº 7.565/86), c/c art. 6º da Resolução Anac nº

- 1.18. Em 24/01/2018, lavrada notificação de decisão - SEI 1444423.
- 1.19. Notificado da convalidação em 30/01/2018, conforme Aviso de Recebimento SEI 1550052, o interessado não apresentou complementação de recurso.
- 1.20. Em 09/05/2018, lavrado Despacho SEI 1800907, que determina o retorno do processo à relatoria para deliberação, em virtude do esgotamento do prazo concedido ao recorrente para manifestação.
- 1.21. É o relatório.

2. PRELIMINARES

2.1. *Regularidade processual*

2.2. O interessado foi regularmente notificado quanto à infração imputada em 15/08/2012 (fl. 03), apresentando defesa em 04/09/2012 (fls. 06/11). Ressalta-se que não consta nos autos do processo confirmação do recebimento da notificação da decisão de primeira instância pela recorrente, no entanto a interposição de Recurso pelo Interessado em 06/07/2015 (fls. 46/55) será considerada suficiente para provar o comparecimento da interessada no processo, conforme prevê o art. 26, §5º da Lei 9.784 de 29/01/1999, *in verbis*:

Art. 26. O órgão competente perante o qual tramita o processo administrativo determinará a intimação do interessado para ciência de decisão ou a efetivação de diligências.

(...)

§ 5o As intimações serão nulas quando feitas sem observância das prescrições legais, mas o comparecimento do administrado supre sua falta ou irregularidade.

- 2.3. Foi, ainda, regularmente notificado da convalidação efetuada em sede de segunda instância em 30/01/2018 (SEI 1550052), não tendo apresentado complementação de recurso.
- 2.4. Desta forma, aponto a regularidade processual do presente processo, a qual preservou todos os direitos constitucionais inerentes ao interessado, bem como respeitou, também, aos princípios da Administração Pública, estando, assim, pronto para, agora, receber uma decisão de segunda instância administrativa por parte desta ASJIN.

3. MÉRITO

3.1. ***Quanto à fundamentação da matéria - deixar de efetuar a conciliação, no portão de embarque, do documento de identificação com os dados constantes no cartão de embarque, não assegurando, assim, que somente passageiros atendidos para o voo sejam nele embarcados***

3.2. Diante da infração do processo administrativo em questão, após convalidação efetuada em sede de segunda instância a irregularidade ficou capitulada na alínea "u" do inciso III do art. 302 do Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA (Lei nº 7.565/86), c/c art. 6º da Resolução Anac nº 130/009.

3.3. A alínea "u" do inciso III do art. 302 do CBA dispõe o seguinte:

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. Por sua vez, a Resolução ANAC nº 130, de 08/12/2009, que tratava dos procedimentos de

identificação do passageiro para o embarque nos aeroportos brasileiros, apresentava a seguinte redação em seu artigo 6º:

Art. 6º O operador de aeronaves deve assegurar que somente passageiros atendidos para o voo sejam embarcados, por meio da conciliação, no portão de embarque, do documento de identificação com os dados constantes no cartão de embarque.

3.5. Ainda, cabe observar o que estava previsto no art. 15 da Portaria nº 676/GC-5, de 13 e novembro de 2000, que aprovou as Condições Gerais de Transporte, em vigor à época da ocorrência:

Portaria nº 676/GC-5, de 13 e novembro de 2000

(...)

Art. 15. É obrigação do transportador a identificação do passageiro que se apresenta para o embarque, não cabendo ao passageiro responsabilidade se outra pessoa usar indevidamente o bilhete extraviado.

(...)

3.6. Conforme descrito no Auto de Infração e no Relatório de Fiscalização, em missão de fiscalização realizada no aeroporto de Florianópolis, na data de 20/04/2012, foi verificado, durante o procedimento de embarque do voo 5356, da companhia aérea TRIP LINHAS AÉREAS (atual TUDO AZUL S/A), que a autuada deixou de efetuar a conciliação dos documentos de identificação com os cartões de embarque dos passageiros, infringindo desta forma a legislação vigente à época, cabendo-lhe a aplicação de sanção administrativa.

3.7. Em defesa o interessado dispõe que o Auto de Infração deveria estar capitulado em alguma alínea e inciso do art. 302 do CBA, aduzindo a nulidade do Auto de Infração por vício no enquadramento. Essas alegações não merecem prosperar, tendo em vista que o Auto de Infração foi devidamente convalidado em sede de segunda instância (SEI 1413128 e 1413436), passando a vigorar capitulado na alínea "u" do inciso III do art. 302 do Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA (Lei nº 7.565/86), c/c art. 6º da Resolução Anac nº 130/009.

3.8. Com relação às alegações de mérito apresentadas pela recorrente no sentido de que a infração não teria ocorrido, destacando a recorrente que *"antes mesmo de ser iniciado o embarque, em total boa fé e com a intenção de agilizar o referido procedimento, a TRIP adiantou a conferência da documentação necessária que despendia maior tempo, de modo que a norma em questão fosse cumprida e, igualmente, não traria atraso par o voo em comento"*, e ainda que os agentes de fiscalização são seres humanos suscetíveis a equívoco e que deveriam ter ao menos anotado o nome e matrícula do funcionário da TRIP, é importante registrar que a Recorrente não trouxe nenhuma comprovação substancial dos fatos alegados. Cabe ressaltar que os atos da fiscalização quando no exercício de suas atividades, são munidos da presunção de legitimidade e certeza, admitindo-se prova em contrário, contudo, essas provas deverão ser suficientemente robustas para que possam desconstruir os atos constatados pela fiscalização, o que no caso em tela não ocorreu, pois não foi demonstrado pela recorrente que a mesma assegurou que somente passageiros atendidos para o voo sejam embarcados, por meio da conciliação, no portão de embarque, do documento de identificação com os dados constantes no cartão de embarque, **infração esta verificada in loco pela fiscalização da Agência**. 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).

3.9. No tocante à alegação de que o valor da multa seria excessivo e que há carência de fundamentação no que diz respeito aos critérios utilizados para a fixação da punição acima do patamar mínimo legal, a Recorrente trouxe à baila o artigo 50 da Lei 9.784/1999, que determina a motivação dos atos administrativos que imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções, sugerindo que esta ausência implicaria cerceamento de defesa à luz do artigo 5º, LV da CF. 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).

3.10. 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 nº 25/2008. Após convalidação efetuada em sede de segunda instância, a infração ficou capitulada na alínea "u" do inciso III do art. 302 do Código Brasileiro de Aeronáutica, e à época dos fatos, a Tabela II do Anexo II da Resolução Anac nº 25/2008 dispunha em seu item "u" os valores da multa à empresa aérea no tocante à infração das Condições Gerais de Transporte, bem como as demais normas que dispõe sobre os serviços aéreos.

3.11. 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 nº 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 uma multa de forma arbitrária já que deve o autuado se adequar aos requisitos da norma.

3.12. Por este motivo, entendo que os argumentos de ausência de fundamentação e arbitrariedade da dosimetria da multa, e valor excessivo, não devem prosperar. Pelo contrário, há, sim, fundamento para aplicação da multa e uma vez aferido o ato infracional, os patamares de aplicação constantes do anexo da Resolução nº 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 nº 25/2008 estabelecem os patamares de aplicação que não podem ser extrapolados pela unidade julgadora – e, no caso, efetivamente não houve extrapolação. Pelo fato de isto restar bem configurado dos autos, em especial pelo entendimento supra da dosimetria (patamares de multa) ter supedâneo normativo (Anexo da Resolução ANAC nº 25/2008), a alegação tocante à ausência de fundamentação da dosimetria não merece prosperar.

3.13. Com relação à solicitação de aplicação da circunstância atenuante prevista no inciso II do § 1º do art. 22 da Resolução Anac nº 25/2008, esta será avaliada no próximo item, na dosimetria da sanção.

3.14. Diante do exposto, o Autuado não apresenta qualquer excludente de sua responsabilidade, cabendo destacar que o mesmo não trouxe aos autos qualquer prova de que, de fato, não descumpriu a legislação vigente.

3.15. Ademais, a Lei nº 9.784, de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, em seu art. 36, dispõe a redação que segue:

Lei nº 9.784, 1999

Art. 36 Cabe ao interessado a prova dos fatos que tenha alegado, sem prejuízo do dever atribuído ao órgão competente para instrução e do disposto no art. 37 desta Lei.

3.16. Por fim, as alegações do Interessado não foram suficientes para afastar a aplicação de sanção administrativa quanto ao ato infracional praticado.

DOSIMETRIA DA SANÇÃO

3.17. Com relação à dosimetria da sanção, cabe observar que em 04/12/2018 entrou em vigor a Resolução nº 472/2018, que atualizou as providências administrativas decorrentes do exercício das atividades de fiscalização sob competência da ANAC. Ressalta-se que embora a Resolução nº 472/2018

tenha revogado a Resolução ANAC nº 25/2008 e a IN ANAC nº 8, de 2008, 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 do presente Parecer, que apenas passa a ter fundamento em novo normativo no que tange às questões procedimentais.

3.18. Conforme o disposto no art. 34 da Resolução ANAC nº 472/2018, a sanção de multa será expressa em moeda corrente e calculada a partir do valor intermediário constante das tabelas aprovadas em anexo a esta Resolução, salvo existência de previsão em legislação específica.

3.19. Para o reconhecimento da circunstância atenuante prevista no art. 36, § 1º, inciso I da Resolução Anac nº 472/2018 (*"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.

3.20. Com relação à solicitação de aplicação da circunstância atenuante prevista no inciso II do § 1º do art. 22 Resolução nº 25/2008 (*"a adoção voluntária de providências eficazes para evitar ou amenizar as consequências da infração, antes de proferida a decisão;"*), por afirmar que a TRIP, voluntariamente, antes de proferida a decisão, intensificou o treinamento de seus funcionários que trabalham nos aeroportos, para que todos realizem a conciliação das informações dos cartões de embarque com os documentos de identificação dos passageiros apenas no momento de embarque, registre-se que nenhuma medida que configure um dever pode ser fundamento para a aplicação dessa atenuante. Sendo assim, não considera-se incidente esta circunstância atenuante, prevista atualmente no art. 36, § 1º, inciso II da Resolução nº 472/2018.

3.21. Com relação à atenuante *"inexistência de aplicação de penalidades no último ano"*, corroborando com a decisão de primeira instância, verifica-se em consulta ao Sistema Integrado de Gestão de Créditos que já existiam penalidades ocorridas no ano anterior à data da ocorrência narrada no Auto de Infração em tela, com crédito já constituído em caráter definitivo, quando proferida a decisão de primeira instância, portanto afasta-se a incidência da mesma (Créditos de Multa nº 638334133, 640451140 e 642084142, por exemplo).

3.22. Quanto à existência de circunstância agravante, não se vê, nos autos, qualquer elemento que configure hipótese prevista no § 2º do art. 36 da Resolução Anac nº 472/2018.

3.23. Dada a ausência de circunstâncias atenuantes ou agravantes aplicáveis ao caso, deve a sanção ser aplicada no patamar médio previsto para o tipo infracional, no valor de **R\$ 7.000,00 (sete mil reais)**.

CONCLUSÃO

3.24. Pelo exposto, voto por **DAR PROVIMENTO PARCIAL** ao recurso, **REDUZINDO-SE** o valor da multa aplicada em primeira instância administrativa para o **valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais)**.

3.25. É o voto.

HENRIQUE HIEBERT

SIAPE 1586959



Documento assinado eletronicamente por **Henrique Hiebert, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 21/02/2019, às 10:11, 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 **2675972** e o código CRC **AF15444C**.

SEI nº 2675972



CERTIDÃO

Rio de Janeiro, 21 de fevereiro de 2019.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO EM SEGUNDA INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA

493ª SESSÃO DE JULGAMENTO DA ASJIN

Processo: 00058.057244/2012-41

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

Crédito de Multa (nº SIGEC): 647909150

Auto de Infração: 000792/2012

Membros Julgadores ASJIN:

- Cassio Castro Dias da Silva - SIAPE 1467237 - Portarias ANAC nº 751, de 07/03/2017 e 1.518, de 14/05/2018 - Membro Julgador e Presidente da Turma Recursal do Rio de Janeiro.
- Henrique Hiebert - SIAPE 1586959 - Portaria ANAC nº 3.625, de 31/10/2017 - Relator
- João Carlos Sardinha Junior - SIAPE 1580657 - Portaria ANAC nº 3.626, de 31/10/2017 - Membro Julgador

1. 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, decidiu DAR PROVIMENTO PARCIAL ao recurso, reduzindo o valor da multa aplicada em primeira instância administrativa para o valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais), nos termos do voto do Relator.**

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



Documento assinado eletronicamente por **Henrique Hiebert, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 21/02/2019, às 10:12, 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 **João Carlos Sardinha Junior, Técnico(a) em Regulação de Aviação Civil**, em 21/02/2019, às 10:12, 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 **Cassio Castro Dias da Silva, Presidente de Turma**, em 21/02/2019, às 10:12, 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 **2677528** e o código CRC **03B26C1F**.

Referência: Processo nº 00058.057244/2012-41

SEI nº 2677528