



VOTO

PROCESSO: 60850.012778/2008-48

INTERESSADO: AEROLINEAS ARGENTINAS S/A

P

1. INTRODUÇÃO

1.1. A infração foi enquadrada na alínea “u” do inciso III do artigo 302 do CBA, com a seguinte descrição: **“Empresa Aérea infringiu às condições gerais de transporte ao não ter procedido com a indenização pelo extravio de bagagem da Sra. Ana Beatriz Silveira Ligório e do Sr. José Augusto Kobrielski, do ETKT 044 1936962256, após 30 (trinta) dias de permanência na condição de extraviada, conforme relatado no Registro de Ocorrência nº 0967/SAC-PA/2008, contrariando o artigo 35, parágrafo 2º das Condições Gerais de Transporte, aprovadas pela Portaria 676/GC5, de 13 NOV 2000.”.**(fl.1)

2. DEFESA DO INTERESSADO

2.1. A empresa, devidamente notificada em 07/09/2008 (fl. 01), apresenta sua Defesa (fl. 16 a 18) na qual alega que os passageiros receberam suas bagagens, ainda que com atraso, no aeroporto de Porto Alegre/RS. Acrescenta que em virtude do atraso na entrega ofereceu aos passageiros a quantia de UD\$ 425,00 (quatrocentos e vinte e cinco dólares), o que não foi aceito por eles. Alude à Lei 9.784, de 29 de Janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal que prevê em seu artigo 52, a extinção do processo administrativo em situações como a narrada, onde a entrega da bagagem ao reclamante esvazia o objeto da infração.

3. DA DECISÃO DE PRIMEIRA INSTÂNCIA

3.1. O setor competente, em decisão de primeira instância (fls. 43 a 47), confirmou o ato infracional, aplicando, nos termos da alínea “u” do inciso III do art. 302 do CBA, combinado com os Art. 32 e 35 da Portaria 676/GC-5, de 13 de novembro de 2000, sanção de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), ao considerar o número de passageiros prejudicados como causa agravante.

4. DAS RAZÕES DO RECURSO

4.1. Em sede recursal (fls. 75 a 88), a empresa reitera suas alegações da defesa reconhecendo que houve atraso na entrega das bagagens dos passageiros, e não extravio definitivo. Nesses termos, sustenta que não houve completo inadimplemento contratual.

Prossegue em suas alegações, a questionar a ausência de fundamentação legal no CBA para a punibilidade do extravio da bagagem, inclusive, quanto a divergente entendimento da matéria pelo disposto no enunciado nº 11/JR/ANAC-2010, face ao Parecer nº 352/2008.

Requer ainda, revisão da penalidade imposta nos termos da Resolução nº 25, de 25 de abril de 2008.

5. DA DECISÃO DE SEGUNDA INSTÂNCIA

5.1. Este Colegiado em voto unânime proferido na 318ª Sessão de Julgamento do dia 19/03/2015, decidiu que apesar do setor de primeira instância apontar 02 (dois) passageiros prejudicados e tratar a matéria de acordo com a legislação pertinente. Aplicou sanção agravando-a para o valor de R\$10.000,00 (dez mil reais) por ter a empresa prejudicado mais de um passageiro.

5.2. Ocorre que, a conduta infracional de **“Não Indenizar pelo extravio de bagagem”** diz

respeito a cada passageiro isoladamente, sendo discricionário à empresa decidir sobre qual usuário essa ação recairá. Nesse sentido, por ser tratar de infração autônoma, não resulta em um único ato da empresa. E sim, conduta que atinge a cada passageiro de forma isolada.

5.3. Em razão disso, asseverou a possibilidade de majorar o valor da sanção, de acordo com o quantitativo de passageiros prejudicados, haja vista a conduta de "**Não Indenizar pelo extravio de bagagem**" inserida no rol das infrações autônomas. Nesses termos, aponta ser possível agravar a sanção para o valor R\$ 14.000,00 (quatorze mil).

5.4. Não obstante, condiciona a reforma do valor à ciência do interessado, nos termos do art. 64 da Lei nº 9.784, *in verbis*:

Lei nº 9.784

Art. 64. O órgão competente para decidir o recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida, se a matéria for de sua competência.

Parágrafo único. Se da aplicação do disposto neste artigo puder decorrer gravame à situação do recorrente, este deverá ser cientificado para que formule suas alegações antes da decisão.

6. DA MANIFESTAÇÃO DO INTERESSADO ACERCA DO AGRAVAMENTO DA SANÇÃO

6.1. A empresa alega (fls. 95 a 100) ser inaplicável a sanção pelo atraso na entrega da bagagem, uma vez que não consta na norma prazo certo apto a configurar tal sanção. Aduz que a decisão de primeira instância foi contrária ao entendimento da Procuradoria da Agência consubstanciado no Parecer nº 352, de 2008, que diz o seguinte:

" considerando que não há no CBAer um prazo estabelecido para definir o momento exato em que se dá o atraso de bagagem e, além disso não traz qualquer fundamento que legitime a sanção administrativa para os casos de entrega da bagagem, nesse aspecto, há carência que fundamente a sanção de base legal "

Em adição, cita alguns processos decididos pelo setor de primeira instância que ao tratarem da mesma matéria corroboraram o entendimento contido no Parecer nº 352/2008 citado supra.

Requer ainda, que a agência reveja seu posicionamento de aplicar de duas penalidades tendo como base um único processo administrativo.

Nesses termos, pede revogação da decisão com a extinção e arquivamento dos autos, ou caso subsista a aplicabilidade da sanção, que seu valor reduzido.

7. OUTROS ATOS PROCESSUAIS

- Despacho GFIS/SRE/ANAC, de 16/04/2010 (fl. 41).
- Notificação de Decisão, de 09/04/2012 (fls. 48 e 74);
- Despacho sobre a tempestividade do recurso interposto (fl. 89);

É o breve relatório.

8. VOTO DO RELATOR

- **Preliminarmente**
- **Da Regularidade Processual:**

A interessada foi regularmente notificada acerca do seu ato infracional em 07/09/2009 (fl. 01). Apresentou Defesa em 19/09/2009 (fls.16 a 18). O setor competente de primeira instância analisou os fatos alegados pela recorrente, e aplicou sanção administrativa pelo não cumprimento do disposto na alínea "u", inciso III, do artigo 302 do CBA. Foi, ainda, notificada quanto à decisão de primeira instância em 13/04/2012 (fls. 48 e 74), e interpôs tempestivo Recurso em 25/04/2012 (fls. 75 a 88). O processo foi julgado por este colegiado em 19/03/2015 (fl. 63 a 67), cuja ciência do decisão pelo interessado se deu em 25/06/2015.

▪ DO MÉRITO

• **Quanto à Fundamentação da Matéria - Não Indenizar Passageiro pelo Extravio de Bagagem:**

A empresa fora autuada por não indenizar os passageiros pelo extravio de suas bagagens após transcorridos 30(trinta) dias, com base na alínea u” do inciso III do artigo 302 do CBA c/c o artigo 35, parágrafo 2º das Condições Gerais de Transporte, aprovadas pela Portaria 676/GC5, de 13 novembro de 2000.(fl.1).

u) "infringir as Condições Gerais de Transporte, bem como as demais normas que dispõem sobre os serviços aéreos"

No que concerne a responsabilidade do transportador pelos danos na bagagem:

Art. 260. A responsabilidade do transportador por dano, conseqüente da destruição, perda ou avaria da bagagem despachada ou conservada em mãos do passageiro, ocorrida durante a execução do contrato de transporte aéreo, limita-se ao valor correspondente a 150 (cento e cinquenta) Obrigações do Tesouro Nacional - OTN, por ocasião do pagamento, em relação a cada passageiro.

Condições Gerais de Transporte aprovadas pela Portaria N.º 676/GC5, de 13 de novembro de 2000 dispõe :

Capítulo XI

Do Procedimento Amigável Para Pagamento De Reparações

Art. 72. O interessado na reparação tem o prazo de 30 (trinta) dias para habilitar-se diretamente junto ao transportador, a fim de receber a indenização a que tiver direito.

§ 1º Esse prazo e contado da data em que se verificou o fato que originou o direito à reparação, ou da data da chegada da aeronave, ou do dia em que deveria ter chegado ao destino ou, ainda, do dia da interrupção do transporte.

§ 2º O transportador deverá efetuar o pagamento da indenização dentro dos 30 (trinta) dias seguintes ao da habilitação do interessado.

§ 3º Para o interessado que se habilitou, mas está com a habilitação pendente de exigências legais, o prazo será contado do dia do cumprimento dessas exigências.(grifo untrroduzido)

Art. 73. Se o interessado deixar de habilitar-se na forma referida no artigo anterior, não prevalecerão os prazos estabelecidos.

Capítulo XII

Das Disposições

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.

A norma dispõe que o transportador deve realizar a reparação dos danos causados no prazo previsto no § 2º do art. 72 -CGT supra, o momento do extravio se deu quando os passageiros realizaram o protesto junto à empresa, ou seja, no momento do desembarque.

A empresa aérea ao receber a bagagem assume a responsabilidade em devolvê-las nas condições recebidas

• **Quanto às Questões de Fato (quaestio facti):**

Conforme relatos apurados pela Fiscalização desta Agência , a empresa descumpriu a

legislação, ao deixar de indenizar os passageiros pelo extravio de suas bagagens após transcorridos 30(trinta) dias.

- **Quanto às Alegações do Interessado:**

A interessada alega que entregou as bagagens aos passageiros ainda que com atraso, porém estes não tiveram o cuidado de comunicar à Gerência da ANAC que o caso estava solucionado. Alega ter oferecido a quantia de UD\$ 425,00 (quatrocentos e vinte e cinco dólares), o que não foi aceito por eles. Sobre essas alegações, realço que a empresa aérea ao receber a bagagem assume a responsabilidade em devolvê-las nas condições recebidas. A norma infralegal disciplina o prazo de 30(dias) para recuperar a bagagem e devolvê-la ao passageiro, pois do contrário, deverá indenizá-lo de imediato. Ademais, a autuada não trouxe qualquer elemento probatório hábil a desconstituir o ato infracional, conforme relatado textualmente pelo fiscal de que a empresa não havia indenizado o passageiro pelo extravio de sua bagagem após 30 dias.

A esse respeito, sobreleva citar que as informações apresentadas pela fiscalização desta Agência Reguladora e Fiscalizadora se revestem de fé pública, apesar de não se tratar de regra absoluta, admitindo prova em contrário, cabe ao interessado a prova dos fatos que alega, nos termos do art. 36 da lei 9.784, de 29/01/1999, 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.

Aduz ainda que a decisão de primeira instância foi contrária ao entendimento da Procuradoria da Agência, consubstanciado no Parecer nº 352, de 2008, que diz o seguinte:

" considerando que não há no CBAer um prazo estabelecido para definir o momento exato em que se dá o atraso de bagagem e, além disso não traz qualquer fundamento que legitime a sanção administrativa para os casos de entrega da bagagem, nesse aspecto, há carência que fundamenta a sanção de base legal "

A esse respeito, realço que a infração de que trata o parecer supra versa sobre matéria diversa da que ora aqui se discute, ou seja, aponta falta de fundamentação legal no CBAer que defina o momento exato do extravio de bagagem. Não obstante, a infração relatada neste processo diz respeito a " falta de indenização aos passageiros pelo extravio de bagagem após 30 (trinta) dias na condição de extraviada" - outro ato infracional.

Ao citar processos decididos pelo setor de primeira instância que corroboraram o entendimento daquele parecer, se equivoca a recorrente, ao afirmar que tais decisões referem-se a casos idênticos ao objeto deste processo, na verdade, tratam de outro ato infracional - extravio de bagagem, cujo objeto e fato gerador são diferentes do processo em questão.

Requer ainda, que a agência reveja o posicionamento de aplicar duas penalidades tendo como base um único processo administrativo. A esse respeito cabe citar o art. 10, da Resolução 25/2008, que regula o processo administrativo sancionador no âmbito da agência dispõe sobre a possibilidade de se lavrar mais de uma infração num mesmo processo, *in verbis*:

Art. 10. Constatada, pelo agente da autoridade de aviação civil, a existência de indícios da prática de infração, será lavrado Auto de Infração e instaurado processo administrativo. (Redação dada pela Resolução nº 306, de 25.2.2014, em vigor em 30.3.2014)

1º(...)

§2º Havendo indícios da prática de duas ou mais infrações relacionadas a um mesmo contexto probatório ou cuja prova de uma possa influir na prova de outra(s), será lavrado um único Auto de (...)

Infração, para a apuração conjunta dos fatos conexos, mediante a individualização objetiva de todas as condutas a serem perquiridas e Das normas infringidas. (Redação dada pela Resolução nº 306, de 25.2.2014, em vigor em 30/3/2014.

§3º Na hipótese do parágrafo anterior, a apuração conjunta dos fatos não implicará a utilização de critério de dosimetria distinto do estabelecido no Título III para a imposição de penalidades, devendo os atos decisórios que cominar em sanções, aplica-las, de forma individualizada, pela prática de cada uma das infrações cometidas. (Redação dada pela Resolução nº 306, de 25.2.2014, em vigor em 30.3.2014)

Esse entendimento, está apoiado no princípio da economicidade processual, no qual há de se ter sempre a presente ideia de que processo é instrumento para aplicação da norma, de modo que as exigências a ele pertinentes devem ser adequadas e proporcionais ao fim que se pretende atingir.

Com efeito, a infração tipificada como " não indenizar passageiro pelo extravio de bagagem após 30(trinta) dias" da ensejo a uma infração autônoma. O ato de não indenizar passageiro, ainda que de um mesmo voo, tem uma causa independente - pois atinge individualmente a cada passageiro, podendo a empresa adotar um juízo de discricionariedade ao indenizar determinado indivíduo em detrimento de outro. Neste ponto, tal infração não se assemelha aos casos de atrasos e cancelamentos de voo, em que tal fato atinge indistintamente todos os passageiros de forma isonômica. Em razão disso, se justifica a aplicabilidade de sanções distintas relacionadas a cada passageiro.

Subsidiariamente requer, caso subsista a aplicabilidade da sanção, a redução do seu valor.

A Lei nº 9.784/99 que disciplinou as normas gerais de processo administrativo no país fixou no caput do art. 2º, o princípio da proporcionalidade, vedando, a aplicação de sanção "em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público", consagrando a vedação de excessos, que já vinha assentada em sede jurisprudencial pelo Supremo Tribunal Federal. (MOREIRA NETO e GARCIA (2012, p.8).

Na medida em que Administração Pública só pode atuar nos termos da lei, com a finalidade de atingir o interesse público. Suas decisões deverão observar rigorosamente o princípio da razoabilidade como regra de controle da atividade administrativa. Cabe ao administrador público atuar dentro dos critérios de racionalidade nos valores fixados como sanções. Nesse linha de entendimento, a sanção exarada pela primeira instância está em consonância com o entendimento da agência e da Resolução nº 25/2008, que disciplina o processo administrativo no âmbito da ANAC, e define critérios para dosimetria da penalidade aplicada e valores das sanções de natureza pecuniária.

Importa citar o art. 8º da Lei nº. 11.182, de 27 de setembro de 2005 – Lei da ANAC, a seguir, *in verbis*:

Lei da ANAC

Art. 8º. Cabe à ANAC adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe:

(...)

XI – expedir regras sobre segurança em área aeroportuária e a bordo de aeronaves civis, porte e transporte de cargas perigosas, inclusive o porte ou transporte de armamento, explosivos, material bélico ou de quaisquer outros produtos, substâncias ou objetos que possam pôr em risco os tripulantes ou passageiros, ou a própria aeronave ou, ainda, que sejam nocivos à saúde;

(...)

XXI – regular e fiscalizar a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, com exceção das

atividades e procedimentos relacionados com o sistema de controle do espaço aéreo e com o sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos;

(...)

(grifos nossos)

As autoridades administrativas e judiciárias fazem uso das sanções administrativas para aplicar medidas punitivas, observado o devido processo legal. Conforme explica Osório (2000, p. 64) :

Se uma dada entidade é regulada pelo direito público (...) é comum que a legislação estabeleça poderes sancionatórios a esses órgãos fiscalizadores, poderes que se submetem ao Direito Administrativo Sancionador, ainda que a atividade fiscalizada se pautar por normas de direito privado, normas deontológicas, de ética institucional. (Osório, 2000, p. 64).

Nesse sentido, A Administração Pública só pode atuar nos termos da lei, com a finalidade de atingir o interesse público. Se é assim, há de ser rigorosamente observado o devido processo legal. Conforme cita a Professora Zanella di Pietro:

“O Processo Administrativo é uma garantia para o administrado. Como a atividade estatal se traduz, no mais das vezes, em atos unilaterais, o processo é meio e garantia para controle, pelo administrado, da adequada ação estatal. Se assim é, não bastará um procedimento qualquer. É necessário um Processo Administrativo que observe os princípios previstos em lei. Princípios estes que consagram os dois objetivos do processo na Administração: a) dar transparência e objetividade à atividade administrativa; e b) garantir o respeito aos direitos dos administrados afetados pelo agir do poder público”. (DI PIETRO, 2001, p. 492).

Diante das alegações apresentadas pelo interessado, e pelos fatos descritos nos autos, não há subsídios para afastar a aplicabilidade da sanção, que ora aqui se discute.

9. DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO

9.1. Verificada a regularidade da ação fiscal, há de se averiguar o valor da multa aplicada pelo setor de primeira instância.

▪ **DAS CONDIÇÕES ATENUANTES e ou AGRAVANTES:**

9.2. No caso em tela, não se aplica qualquer condição atenuante e ou agravante, das dispostas nos diversos incisos do §1º e do § 2º do artigo 22 da Resolução nº. 25/08.

▪ **DA SANÇÃO A SER APLICADA EM DEFINITIVO:**

9.3. Quanto a sanção a ser aplicada verifica-se que a infração diz respeito a 2 (dois passageiros) que formalizaram suas reclamações por intermédio do Registro de Ocorrência Coletivo - RORSO5SPA00967- 08, pelo fato de não terem sido indenizados pelo extravio de suas bagagens. Por estar a conduta inserida no rol das infrações autônomas, que diz respeito a cada passageiro individualmente, a sanção será majorada para o valor de R\$ 14.000,00(quatorze mil reais) de acordo com os valores estabelecidos na Resolução nº. 25, de 25/04/2008, que disciplina o processamento e a dosimetria do processo administrativo sancionador no âmbito da agência.

10. VOTO

10.1. Desta forma, voto pelo conhecimento e **NEGAR PROVIMENTO** ao Recurso, aplicando sanção no valor de R\$ 14.000,00 (quatorze mil reais).

10.2. Este é o voto desta Relatora.

HILDENISE REINERT

Membro Julgador da Junta Recursal da ANAC



Documento assinado eletronicamente por **Hildenise Reinert, Analista Administrativo**, em 21/02/2017, às 11:10, 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, informando o código verificador **0244685** e o código CRC **3DA68CC9**.



CERTIDÃO

Brasília, 23 de fevereiro de 2017.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO EM SEGUNDA INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA

425ª SESSÃO DE JULGAMENTO DA ASJIN

Processo: 60850.012778/2008-48

Interessado: AEROLINEAS ARGENTINAS S/A

Crédito de Multa (nº SIGEC): 632.262.120

AINI: 0765/SAC-PA/2008

Membros Julgadores ASJIN:

- Bruno Kruchak Barros - SIAPE 1629380- Portaria ANAC nº 2026/DIRP/2016 - Presidente da Sessão Recursal
- Hildenise Reinert - SIAPE 1479877- Portaria ANAC nº 2218/DIRP/2014 - Relatora
- Alfredo Eduardo Anastácio de Paula - SIAPE 1438735 - Portaria ANAC nº 2218/DIRP/2014 - Relator

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, agravando a sanção aplicada pelo setor de primeira instância para o valor de 14.000,00 (quatorze mil reais), nos termos do voto da Relatora.

Os Membros Julgadores votaram com o Relator.



Documento assinado eletronicamente por **Hildenise Reinert, Analista Administrativo**, em 23/02/2017, às 18:56, 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 **BRUNO KRUCHAK BARROS, Presidente de Turma**, em 23/02/2017, às 21:01, 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 **ALFREDO EDUARDO ANASTACIO DE PAULA, Analista Administrativo**, em 24/02/2017, às 21:04, 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, informando o código verificador **0437764** e o código CRC **7A515109**.
