

VOTO

PROCESSO: 60800.081206/2009-85

INTERESSADO: INFRAERO

**DECISÃO DE SEGUNDA INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA**

**MARCOS PROCESSUAIS**

**Dados do Processo**

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Aeroporto
60800.081206/2009-85	658749176	01735/2009	Aeroporto de Parnaíba PI (SBPB)

**1ª Parte - Instauração/Retorno à Primeira Instância**

Data da Infração	Lavratura do AI	Notificação do AI	1ª Decisão de Primeira Instância (DC1)	Notificação da 1ª DC1	1º Recurso	1ª Decisão de Segunda Instância (DC2)	Despacho de retorno à 1ª Instância
18/11/2006	07/12/2009	Ausente	08/02/2010	llegível	25/03/2010	07/10/2010	03/12/2010

**2ª Parte - Arquivamento/Desarquivamento**

Despacho de descontinuidade do Processo	Despacho de Arquivamento	Notificação do Arquivamento	Despacho desarquivamento/reanálise	Despacho Reabertura do prazo de Defesa/Notificação do AI	Notificação do AI (Abertura do prazo de defesa)
06/01/2011	18/02/2011	28/02/2011	05/02/2014	18/02/2014	24/02/2014

**3ª Parte - Consulta à Procuradoria/Convalidação/Nova DC1**

Despacho à Procuradoria Federal (acerca da ocorrência de prescrição)	Despacho da Procuradoria Federal (inocorrência de prescrição)	Despacho Convalidação do AI (Data da Infração e Recapitulação)	Notificação de Convalidação	2ª DC1	Notificação da 2ª DC1	Multa aplicada em Primeira Instância	Protocolo do Recurso	Aferição Tempestividade
16/04/2014	12/01/2015	27/12/2016	03/01/2017	12/01/2017	24/02/2017	R\$ 80.000,00	10/03/2017	16/01/2017

**Enquadramento:** Artigo 36, §1º c/c Art. 289, inciso I, ambos da Lei nº 7.565/86 (CBA) c/c itens 2.1.1, 2.1.2 e 2.1.3 da IAC 4302, e c/c o item 01, COD CSL, da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, adotado como parâmetro para fins de quantificação da infração prevista na ementa ICL("I – Infração aos preceitos gerais do CBA ou da legislação complementar") da IAC 012-1001.

**Infração:** Infração aos preceitos gerais do CBA ou da legislação complementar (Não providenciar a recuperação das condições do pavimento da pista de pouso e decolagem de aeródromo público quando as medições dos coeficientes de atrito e de textura indicarem resultados inferiores aos níveis de manutenção estabelecidos na legislação em vigor).

**Relator(a):** Rodrigo Camargo Cassimiro – SIAPE 1624880 (Portaria Nomeação Membro Julgador ANAC nº 845, de 13/03/2017)

**1. INTRODUÇÃO**

1.1. Trata-se de recurso interposto pela **INFRAERO**, doravante INTERESSADA. Refere-se ao processo administrativo sancionador (PAS) discriminado no quadro acima, que individualiza a materialidade infracional e retrata os marcos relevantes para o trâmite e regularidade processual.

1.2. Os autos evidenciam que: *"Pela de medição de atrito do Aeroporto de Parnaíba-PI (SBPB), de 18/11/2006 e encaminhada pela CF Nº 11491 de 05 de junho de 2009 e reiterada pela CF Nº 27127, de 19 de novembro de 2009, a pista de pouso e decolagem 09/27 apresenta médias dos coeficientes de atrito abaixo do aceitável em toda sua extensão. Nesta situação, a pista é classificada como "pista insegura" e, segundo consta no inciso IV do artigo 3º da Resolução ANAC Nº 88/2009, será objeto de fiscalização e multa, conjugada com emissão de NOTAM, com eventuais restrições à operação ou fechamento da pista de pouso e decolagem. O SBPB não tomou ações imediatas para reestabelecimento do coeficiente de atrito acima do nível aceitável. Até a presente data, esta Agência não recebeu do operador comunicação de que foram tomadas ações com vista à recuperação do coeficiente de atrito para valores acima do nível aceitável".*

**2. HISTÓRICO**

**ACONTECIMENTOS RELEVANTES**

2.1. A fiscalização da ANAC trouxe extrato do Programa de Ações Corretivas (PAC) referente ao Relatório de Inspeção Aeroportuária (RIA) nº 006E/GER-2/2008 (fls. 03/04), datado de 01/08/2008, que detalha o fato da forma a seguir:

AEROPORTO	Parnaíba	IND. LOCALIDADE	SBPB	DATA DA INSPEÇÃO	30/07/2008
ITEM RIA	NÃO CONFORMIDADE			RESPONSÁVEL	
	Não foram realizadas as ações				

3.3	corretivas no pavimento da pista de pousos e decolagens, em função dos resultados obtidos na medição de atrito.	INFRAERO
FUNDAMENTO	ANEXO 14 – VOL.1 – OACI, 4ª Edição/jul 2004 Itens 10.2.4 e 10.2.8	IAC 4302, de 28 mai Item 2.1.3.2

2.2. Acostou-se, à fl. 06, cópia da Carta Formal – CF N° 11491/DOGP/2009, de 05/06/2009, da INFRAERO, encaminhando à ANAC planilhas (SEI n° 0004307 - fls. 07/14) com informações das medições de atrito, macrotextura e remoção de borracha dos aeroportos por ela administrados. Dentre estes, acha-se o Aeroporto de Parnaíba, planilha de fl. 06, cuja última medição de atrito apontada data de 18/11/2006, com os seguintes valores médios: 0,44 no 1º terço; 0,46 no 2º terço; 0,45 no 3º terço; e 0,45 na pista:

SUPERINTENDENCIA DO AEROPORTO INTERNACIONAL DE RECIFE - SBRI  
GERENCIA DE MANUTENÇÃO PAVIMENTO  
DATA DE ATUALIZAÇÃO 09/09/09

AEROPORTO	RWY	N de Pousos Diários (Atual)	Aeronave Crítica (Tipo)	Frequência das Medições (meses)	Medição de Atrito anterior (valores médios)					Última Medição de Atrito (valores médios)					Próxima Medição de Atrito	Medição de Macrotextura (mm)		Remoção de Borracha			
					1º Terço		2º Terço		3º Terço		1º Terço		2º Terço			3º Terço		Anterior	Última	Anterior	Última
					1º Terço	2º Terço	3º Terço	PISTA	Data	1º Terço	2º Terço	3º Terço	PISTA	Data		1º Terço	2º Terço	3º Terço	PISTA	Data	Anterior
SBPZ	14/31	1	D	12	0,51	0,33	0,59	0,57	11/12/09	0,50	0,57	0,57	0,55	12/30/09	X	1,41	1,41	11/09	11/09		
SBJP	16/34	1	D	12	0,61	0,60	0,67	0,61	1/3/08	0,62	0,63	0,63	0,64	15/4/09	X	0,47	0,47	1/08	1/08		
SBJU	15/31	1	D	12	0,55	0,60	0,56	0,57	11/12/07	0,64	0,64	0,61	0,64	28/4/06	X	0,47	0,47	1/08	1/08		
SBKF	16	1	D	12	0,64	0,63	0,63	0,63	3/3/08	0,62	0,61	0,63	0,62	15/4/09	X	1,11	1,11	1/08	1/08		
SBMO	17/30	1	D	12	0,55	0,57	0,56	0,56	11/1/08	0,61	0,61	0,64	0,62	3/10/08	X	0,78	0,78	1/08	1/08		
	12/30	1	D	12	0,67	0,61	0,61	0,61	16/5/08	0,56	0,60	0,61	0,60	30/03/09	X	0,81	0,81	1/08	1/08		
SBPI	16L/34R	1	D	12	0,63	0,66	0,65	0,66	16/5/08	0,55	0,56	0,55	0,56	9/05/09	X	1,06	1,06	1/08	1/08		
	16R/34L	1	D	12	0,62	0,63	0,66	0,64	16/5/08	0,57	0,56	0,56	0,56	29/03/09	X	1,20	1,20	1/08	1/08		
SBPB	09/27	1	D	12	0,49	0,51	0,50	0,50	4/11/05	0,44	0,46	0,45	0,45	18/11/06	X	0,44	0,44	1/08	1/08		
SBPL	11	1	D	12	0,56	0,58	0,60	0,58	10/12/07	0,69	0,71	0,71	0,70	30/4/09	X	0,40	0,40	1/08	1/08		
SBKF	18/36	1	D	12	0,60	0,62	0,64	0,63	18/09/08	0,53	0,59	0,64	0,58	14/4/09	X	0,86	0,86	1/08	1/08		
SBTF	20/0	1	D	12	0,50	0,57	0,57	0,55	14/12/07	0,61	0,59	0,61	0,60	29/4/09	X	1,06	1,06	1/08	1/08		

**OBSERVAÇÕES**

1. SBNT - SBRI - PRÓXIMA AO DE MEDIÇÃO DE ATRITO PARA JUN 09

2. SBPB - Obra de ampliação, o cujo traçado da RWY em andamento. O atrito e macrotextura serão medidos o final da obra.

Equipamento / Legenda  
MuMeter  
Skiddometer  
ASFT

Elaborado por: [Assinatura]  
Aprovado por: [Assinatura]

2.3. Reiteraram-se, à fl. 15, por meio da cópia da Carta Formal – CF N° 27127/DOGP/2009, de 19/11/2009, da INFRAERO, encaminhando à ANAC planilhas (SEI n° 0004307 - fls. 16/31), as informações das medições de atrito, macrotextura e remoção de borracha do Aeroporto de Parnaíba informadas acima, como se vê na planilha de fl. 27:

PI PLANILHA DE ACOMPANHAMENTO DE MEDIÇÃO DE ATRITO MACROTEXTURA E REMOÇÃO DE BORRACHA  
DATA DE ATUALIZAÇÃO 04/11/2009

AEROPORTO	RWY	N de Pousos Diários (Atual)	Aeronave Crítica (Tipo)	Frequência das Medições (meses)	Medição de Atrito anterior (valores médios)					Última Medição de Atrito (valores médios)					Próxima Medição de Atrito	Medição de Macrotextura					
					1º Terço		2º Terço		3º Terço		1º Terço		2º Terço			3º Terço		Anterior		Última	
					1º Terço	2º Terço	3º Terço	PISTA	Data	1º Terço	2º Terço	3º Terço	PISTA	Data		Valor (mm)	Data	Valor (mm)	Data		
SBPB	09/27	1	D	12	0,49	0,51	0,50	0,50	4/11/05	0,44	0,46	0,45	0,45	18/11/06							

2.4. Instruiu-se o processo também com a planilha, produzida pela Gerência de Operações Aeronáuticas e Aeroportuárias da ANAC, de aeroportos administrados pela INFRAERO em que as pistas encontravam-se com coeficientes de atrito em níveis de manutenção ou abaixo, estando arrolado nela o aeroporto do caso em tela, devido a sua pista 09/27, cujo valor de coeficiente de atrito medido no seu primeiro terço fora 0,44, ter sido classificada como insegura:

Aeroportos INFRAERO com pistas com coeficientes de atrito em níveis de manutenção ou abaixo								
Cód OACI	Município	UF	Pistas	Data da Medição	Equipamento	Valores	Classificação da Pista	Observações
SBPB	PARNAIBA	PI	09/27	18/11/2006	ASFT	0,44	Insegura	1º terço

2.5. Ainda foram acostados aos autos, cópia do NOTAM, de 01/12/2009 (SEI n° 0004307 - fls. 37), referente ao aeroporto em questão, Parnaíba/PI, em que se informa o fechamento da pista 09/27, para pousos e decolagens, quando molhada, devido ao baixo coeficiente de atrito e cópia do Ofício n° 2372/2009/SIA, de 02/12/2009 (fls. 38), enviado pela ANAC à INFRAERO, em decorrência do fechamento da pista de SBPB informado pelo NOTAM, a fim de que fossem tomadas "providências imediatas com vistas a elevar o nível do coeficiente de atrito informando a esta Agência as ações que já tenham sido tomadas, bem como as medidas que contemplem soluções com seus respectivos prazos".

2.6. Diante do exposto, foi lavrado o auto de infração em tela.

**DA DEFESA PRÉVIA**

2.7. O AI (fls. 02) foi lavrado e dele não consta assinatura do autuado. Tampouco consta dos autos aviso de recebimento ou outro documento contendo alguma manifestação do autuado no sentido de ter tido ciência da autuação naquele momento.

2.8. Por outro lado, consta Termo de Decurso de Prazo, datado de 08/02/2010 (SEI n° 0004307 - fls. 41), certificando o transcurso do prazo de defesa, uma vez que a Interessada teria sido notificada do AI em exame, n° 01735/2009, sem apresentar, todavia, defesa no prazo.

**DA 1ª DECISÃO DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**

2.9. Em 05/02/2010, prolatou-se decisão (SEI n° 0004307 - fls. 45) condenando a Interessada à sanção de multa no valor de R\$80.000,00 (oitenta mil reais), como sanção administrativa. Consta dessa decisão os seguintes argumentos:

Conforme foi verificada a pista de pouso e decolagem 09/27 apresenta trecho com média abaixo do valor mínimo considerado aceitável pela Resolução ANAC N° 88 de 11 de maio de 2009

sendo classificada como pista insegura;

Nessas condições consoante a Resolução citada sera objeto de fiscalização e multa conjugada com a emissão de NOTAM com eventuais restrições a operação ou fechamento da pista;

A administração do aeroporto não tomou ações imediatas para restabelecimento do coeficiente de atrito acima do nível aceitável;

Conforme consta do processo o Auto de Infração foi lavrado sob o nº 01735/2009 sendo recebido pela empresa autuada em 11/12/2009, às 17h47min, de acordo com o doc. de rastreamento da Empresa de Correios e Telégrafos/ RK798201516BR;

Apesar de ter tomado conhecimento a INFRAERO não apresentou defesa no prazo legal devendo o processo seguir a revelia;

Esta infração tem enquadramento na Resolução nº 88/ANAC de 11 de maio de 2009 capitulada no CBA arts 289 e 299 e ainda na Resolução ANAC nº 25/2008 alterada pela Resolução nº 58/2008, anexo II tabela II Item 1;

Diante do exposto e considerando a comprovação da irregularidade e ainda que a interessada não apresentou justificativa pela infração cometida sugiro aplicação de multa no valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) como sanção administrativa por deixar de cumprir a legislação em vigor;

Ratifico o Parecer apresentado. Aplique-se a INFRAERO a multa acima estipulada.

## DO 1º RECURSO

2.10. A Interessada interpôs recurso administrativo (SEI nº 0004307, 0004308 e 0004310- fls. 45/176) em 25/03/2010, alegando:

2.11. **Preliminarmente - Nulidade do AI por ausência de previsão legal da infração nele consignada**

I - que "a infração tipificada na Resolução 58/2008, Anexo II, Tabela II, Item 1, não encontra respaldo legal, razão pela qual o presente Auto se encontra contaminado pelo vício insanável da nulidade";

II - que "as condutas capazes de ensejar a aplicação das penalidades administrativas dispostas no art. 289 da Lei 565/86, tratam-se de rol taxativo e, por isso não é admitida qualquer interpretação extensiva a fim de que atitudes externas a indigitada lista passem a figurar como condutas puníveis";

III - que, "ao examinar as hipóteses previstas nos artigos 299 e 302 do CBA, conclui-se pela inexistência de qualquer infração como aquela descrita no Auto de Infração em tela, qual seja, a de não providenciar a recuperação das condições do pavimento da pista de pouso e decolagem de aeródromo público, quando as medições dos coeficientes de atrito e de textura indicarem resultados inferiores aos níveis de manutenção estabelecidos na legislação em vigor";

IV - que "a supracitada conduta se encontra capitulada tão-somente na Resolução 58/2008, Anexo II, Tabela n Item 1, que, por ter sido editada pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), fora dos limites admitidos pela legislação brasileira, não encontra respaldo legal";

V - que "a previsão de uma nova infração fora daquelas dispostas no rol taxativo do art. 299 do CBA consiste em ato normativo primário que exorbita os limites do poder normatizador outorgado as Agências Reguladoras";

VI - que "é importante anotar a regra inserta no art 5º II da Constituição Federal para a qual ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei";

VII - que "se trata do princípio da legalidade que juntamente com o princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF) reserva quase exclusivamente a elaboração de leis ao Poder Legislativo delegando nas poucas hipóteses em que ha exceção a essa regra, a legitimidade para edição de atos primários ao Presidente da Republica";

VIII - que "no Brasil a capacidade normativa do Poder Executivo mais precisamente das Agências Reguladoras é uma capacidade regrada vinculada as normas do Poder Legislativo pois são elas que determinam funcionamento das agências e os serviços que elas irão regular"

### No mérito - Valor do atrito acima do nível de manutenção

IX - que "o valor do atrito descrito no Auto de Infração estava em conformidade com a legislação pertinente a matéria, uma vez que faz referência a medição realizada em 18/11/2006, época na qual se encontrava em vigor os parâmetros estabelecidos na Instrução de Aviação Civil (IAC) 4302, devidamente cumpridos";

X - que, "de acordo com o Relatório Técnico de Medição de Atrito, de Textura e Remoção de Borracha, supracitado, verifica-se que o valor do atrito se encontrava acima do indicado pela própria ANAC, constante de comunicação endereçada a INFRAERO (doc. 02 - SEI nº 0004307 - fls. 85), que indica 0,42 como nível aceitável, abaixo do qual, proceder-se-ia comunicação de NOTAM para operação com cautela, devido a pista escorregadia quando molhada no 1º e 3º terços ou nos 300 primeiros metros, o que corrobora o fato de que o Aeroporto da Parnaíba - PI (SBPB) estava dentro dos limites legais, ou seja, acima de 0,42:

Informe a Vossa Senhoria que as Avisos aos Aeronavegantes (NOTAM) referentes aos níveis de atrito das pistas de pouso e decolagem pavimentadas só serão emitidos quando a medição realizada pela Administração Aeroportuária ficar abaixo dos 0,42 de acordo com o Anexo 14 e o DOC 9137 - Manual de Serviços Aeroportuários - constando no NOTAM a seguinte informação exemplo RWY— OPERAÇÃO COM CAUTELA DEVIDO A PISTA ESCORREGADIA QUANDO MOLHADA NO 1º TERÇO E 3º TERÇO ou RWY— OPERAÇÃO COM CAUTELA DEVIDO A PISTA ESCORREGADIA QUANDO MOLHADA NOS PRIMEIROS 300 METROS.

**Esclareço que ao ser constatado na medição um nível abaixo de 0,50 (nível de manutenção - IAC 4202) a Administração Aeroportuária deverá iniciar os serviços de manutenção afim de evitar que e atinja 0,42":**

XI - que, "diferente do afirmado no correspondente Auto de Infração realizado em 08/12/2009, não há que se falar que o SBPB não tomou ações imediatas para restabelecimento do coeficiente de atrito acima do nível aceitável, posto que no próprio documento citado no auto de infração (CF N° 11491, de 5 de junho de 2009), há a observação em quadro próprio esclarecendo que 2 - SBPB Obra de ampliação e recuperação de RWY em andamento O atrito e macrotextura serão medidos ao final da obra (doc 03 - SEI 0004307 - fls. 87)";

### OBSERVAÇÕES

1 SBNT E SBRF PROGRAMAÇÃO DE MEDIÇÃO DE ATRITO PARA JUN 09

2 SBPB Obra de ampliação e recuperação da RWY em andamento O atrito e macrotextura serão medidos ao final da obra

XII - que, "de fato, em 22 e 23/08/2009, ou seja, muito antes da formalização do auto de infração sob análise, foi realizada medição do coeficiente de atrito do pavimento nos 980m (novecentos e oitenta metros) iniciais da pista 27, cujos resultados indicam que a pista está segura e não supervisionada, conforme pode ser observado no relatório técnico anexo (doc. 04 - SEI 0004308 - fls. 90/128), de acordo com os níveis definidos na Resolução n. 88";

QUADRO D - Pista Principal - Sentido 09>27 direita						
Data	Medição	1º Terço	2º Terço	3º Terço	MÉDIA	Pausas/Dia
23/08/09	1ª	0 56	0 58	0 59	0 59	02

QUADRO E - Pista Principal - Sentido 09>27 esquerda						
Data	Medição	1º Terço	2º Terço	3º Terço	MÉDIA	Pausas/Dia
23/08/09	1ª	0 58	0 59	0 58	0 58	02

XIII - que, "ainda, em 31/12/2009 (RT/SBPB-005-2009) e em 26/01/2010 (RT-SBPB-002-2010) (doc 05 - SEI 0004308, fls. 130/155 - e doc 06 - SEI 0004310, fls. 158/176), novas medições foram realizadas, constatando a observância dos níveis definidos na Resolução n° 88";

**INFRAERO** Empresa Brasileira de Infra Estrutura Aeroportuária – INFRAERO  
SUPERINTENDENCIA REGIONAL DO NORDESTE SRNE

**TABELA 3 – COEFICIENTES DE ATRITO A CADA 100 m PISTA 09/27**

DATA	SBPB RWY09/27	MÉDIA PISTA	3M DIR		3M ESQ		6M DIR		6M ESQ		6M DIR	
			09/27	27/09	09/27	27/09	09/27	27/09	09/27	27/09	09/27	27/09
26/1/2010	1 TERÇO 100 # 700	0 74	0 78	0 71	0 74	0 75	0 72	0 76	0 76	0 73	0 73	0 68
	2 TERÇO 800 # 1400	0 74	0 80	0 69	0 75	0 78	0 75	0 77	0 75	0 73	0 71	0 70
	3 TERÇO 1600 # 2100	0 68	0 72	0 63	0 69	0 75	0 64	0 72	0 65	0 67	0 70	0 61
	GERAL	0 72	0 77	0 68	0 73	0 76	0 70	0 75	0 72	0 71	0 71	0 66
	100	0 74	0 77	0 68	0 75	0 76	0 70	0 70	0 78	0 74	0 74	0 72
	200	0 76	0 77	0 75	0 76	0 73	0 77	0 83	0 78	0 76	0 74	0 71
	300	0 76	0 78	0 76	0 75	0 74	0 72	0 73	0 78	0 74	0 73	0 73
	400	0 70	0 79	0 69	0 72	0 72	0 67	0 72	0 73	0 69	0 71	0 61
	500	0 70	0 78	0 64	0 70	0 74	0 66	0 72	0 70	0 69	0 72	0 61
	600	0 73	0 80	0 69	0 74	0 80	0 68	0 78	0 75	0 73	0 72	0 66
	700	0 77	0 82	0 78	0 78	0 75	0 77	0 81	0 82	0 77	0 72	0 72
	800	0 78	0 86	0 77	0 79	0 77	0 77	0 82	0 80	0 78	0 74	0 75
	900	0 78	0 79	0 76	0 78	0 78	0 81	0 80	0 82	0 78	0 71	0 78
1000	0 76	0 77	0 69	0 75	0 76	0 79	0 76	0 82	0 77	0 72	0 79	
1100	0 70	0 72	0 66	0 70	0 70	0 74	0 67	0 76	0 71	0 71	0 68	
1200	0 68	0 78	0 54	0 70	0 80	0 69	0 71	0 59	0 65	0 70	0 59	
1300	0 73	0 81	0 68	0 76	0 82	0 73	0 78	0 74	0 71	0 67	0 65	
1400	0 75	0 86	0 72	0 78	0 82	0 71	0 82	0 71	0 72	0 69	0 66	
1500	0 73	0 79	0 68	0 75	0 82	0 73	0 78	0 82	0 71	0 75	0 69	
1600	0 71	0 77	0 66	0 73	0 79	0 69	0 76	0 67	0 69	0 71	0 63	
1700	0 70	0 76	0 63	0 71	0 79	0 66	0 75	0 70	0 69	0 72	0 61	
1800	0 68	0 72	0 65	0 70	0 77	0 66	0 71	0 64	0 67	0 72	0 60	
1900	0 70	0 78	0 66	0 69	0 77	0 53	0 79	0 67	0 71	0 74	0 64	
2000	0 71	0 88	0 67	0 71	0 73	0 78	0 72	0 74	0 71	0 69	0 69	
2100	0 52	0 60	0 46	0 53	0 58	0 47	0 53	0 53	0 51	0 55	0 44	

XIV - que "não pode a INFRAERO ser punida pela falta de acompanhamento e/ou diligências in loco, para constatação das medidas realizadas pela INFRAERO, por parte da ANAC";

XV - que "na data da autuação as exigências contidas na Resolução n° 88, encontravam-se cumpridas pela INFRAERO no âmbito do Aeroporto de Parnaíba - PI";

XVI - que, "independentemente das determinações e fiscalizações da ANAC, a INFRAERO tem empreendido todos os seus esforços na constante melhoria do padrão de qualidade dos serviços aeroportuários prestados no Brasil, investindo na manutenção dos aeroportos e das pistas para a consecução de níveis adequados de segurança".

2.12. Requereu, ao cabo, o provimento do recurso com a anulação/alteração da decisão para cancelar a penalidade aplicada ou, alternativamente, rever o valor aplicado.

**DA 1ª DECISÃO DE SEGUNDA INSTÂNCIA**

2.13. A Junta Recursal emitiu sua decisão (DOC SEI 0004310 - fls. 178/182) em 07/10/2010, anulando a DC1 (1ª) e retornando os autos à origem para que notificasse a interessada do AI, pois entendeu que, embora a DC1 apontasse ter sido a autuada devidamente notificada no dia 11/12/2009, às 17h47min, conforme o rastreamento da Empresa de Correios e Telégrafos/AR RK798201516BR, tal não se podia comprovar por não estar o respectivo AR acostado aos autos.

**DO ARQUIVAMENTO DO PROCESSO**

2.14. Em 06/01/2011, por meio do DESPACHO N° 12/2011-GTSA/GOPS/SIA (DOC SEI 0004310 - fls. 186), Assunto Arquivamento do processo administrativo n° 60800081206/2009-85, a Primeira Instância decidiu pela não continuidade do processo administrativo, assim consignando:

Tendo em vista que a época a Resolução ANAC n° 88 de 11/05/2009, a Resolução ANAC n° 25 de 25/04/2008, e a Resolução ANAC n° 58 de 24/10/2008, não estavam em vigor esta Gerência Técnica decidiu pela não continuidade do processo administrativo em tela com base no princípio da inretroatividade das normas. (grifo nosso)

2.15. Em 07/02/2011, corrigiu-se o documento acima, por meio do DESPACHO N° 59/2011-GTSA/GOP/SIA (DOC SEI 0004310 - fls. 188), que passou conter a redação a seguir:

- O assunto do despacho passa a ser Processo administrativo n° 60800 081206/2009- 85.
- O item 3 do despacho passa a ter a seguinte redação "Tendo em vista que a época a Resolução ANAC n° 88, de 11/05/2009, a Resolução ANAC n° 25, de 25/04/2008, e a Resolução ANAC n° 58, de 24/10/2008, não estavam em vigor esta Gerencia Técnica decidiu pelo não prosseguimento da penalidade imposta por meio do Auto de Infração n° 1735/GFIS SIA/2009. (grifo nosso)

2.16. Assim, alteraram-se o assunto do Despacho anterior, que passou a tratar apenas do PAS em questão, não mais de seu arquivamento, e o texto do conteúdo decisório que deixou de ser pela não continuidade do processo para ser pelo não prosseguimento da penalidade imposta.

2.17. Despacho (DOC SEI 0004310 - fls. 190), datado de 18/02/2011, apontou a necessidade de se providenciar o arquivamento do processo. Prosseguiu-se, na mesma data, à notificação de decisão, feita por meio do Ofício n° 553/2011/GFIS/SIA-ANAC, assim escrita:

Senhor Superintendente  
 Informo à INFRAERO após análise do processo de Auto de Infração de número 01735/2009 de 07 de dezembro de 2009 protocolada com o número 60800 081206/2009-85, que esta Gerência de Fiscalização Aeroportuária - GFIS determinou o arquivamento do processo pertinente tendo em vista que foram aceitas as respectivas justificativas sobre a ocorrência relatada.

2.18. A Interessada foi devidamente notificada da decisão de arquivamento, em 28/02/2011, conforme AR acostado às fls. 193:

NOTIFICAÇÃO EXTRA  
PREENCHER COM LETRA DE FORMA

AR

DESTINATÁRIO DO ENVIO / DESTINATAIRE

EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA -  
INFRAERO  
SENHOR  
MAJOR RODRIGUES GOULART  
SUPERINTENDENTE DE GESTÃO OPERACIONAL  
ESTRADA DO AEROPORTO SETOR DAS CONCESSIONARIAS LOTE 5  
71608 900 BRASÍLIA /DF  
REFERÊNCIA OFÍCIO 553/2011/GFIS/SIA ANAC 60800 032856/2011 11

F PAIS / PAYS

DECLARAÇÃO DE CONTEÚDO (SUJEITO A VERIFICAÇÃO) / DISCRIMINAÇÃO

NATUREZA DO ENVIO / NATURE DE L'ENVOI  
 PRIORITÁRIA / PRIORITAIRE  
 EMS  
 SEGURADO / VALEUR DÉCLARÉE

ASSINATURA DO RECEBEDOR / SIGNATURE DU RÉCEPTEUR  
*Rodrigo M. Goulart*  
 NOME LEGÍVEL DO RECEBEDOR / NOM LIÉVLE DU RÉCEPTEUR

DATA DE RECEBIMENTO / DATE DE LIVRAISON  
 28/02/14

CARIMBO DE ENTREGA / CARTE DE DÉSIGNATION  
 28 FEB 2014  
 BRASÍLIA

N.º DO DOCUMENTO DE IDENTIFICAÇÃO DO RECEBEDOR / ORGAO EXPEDIDOR

RUBRICA E MAT. DO EMPREGADO / SIGNATURE DE L'EMPLOYÉ  
 Franca da Silva  
 Contador de Contas  
 Matrícula 8 135 335 9

ENDEREÇO PARA DEVOLUÇÃO NO VERSO / ADRESSE DE RETOUR DANS LE VERSO

**DO DESARQUIVAMENTO DO PROCESSO**

2.19. Em 05/02/2014, quando da transferência dos autos para o arquivo geral, emitiu-se o Despacho nº 128/2014/GFIS/SIA/ANAC (DOC SEI 0004310 - fls. 194) encaminhando-os à Assessoria de Infrações e Multas - AIM/GFIS/SIA, por não se ter identificado a decisão de arquivamento referida no ofício de notificação da decisão:

- 1 Em atenção a solicitação do Gerente de Fiscalização Aeroportuária foram iniciadas as tratativas para a transferência ao arquivo geral dos processos administrativos gerados a partir de autos de infração que constam como arquivados pela GFIS e que estão há muito arquivados provisoriamente nas instalações dessa gerência na unidade da ANAC no Rio de Janeiro.
- 2 Nesse sentido, procedeu-se a análise dos autos do referido processo com vistas a verificar a existência de decisão motivada de arquivamento — e somente então, enviar o processo ao arquivo geral da Agência
- 3 Durante a análise, foi observada a existência do Ofício nº 553/2011/GFIS/SIA ANAC de 18 de fevereiro de 2011 (folha 191) que notifica o interessado da decisão da Gerência de Fiscalização Aeroportuária pelo arquivamento do processo pertinente, entretanto, não foi identificada a decisão a que se refere esse ofício.
- 4 Tendo em vista a ausência de decisão em primeira instância encaminham-se os autos do processo a Assessoria de Infrações e Multas - AIM/GFIS/SIA, para análise e decisão do feito nos termos do caput do artigo 14 da Resolução ANAC nº 25/2008 c/c o artigo 1º da Resolução ANAC nº 111/2009. (sem destaque no original)

**DA (RE)ABERTURA DO PRAZO DE DEFESA**

2.20. Ato contínuo ao desarquivamento do processo, procedeu-se à (re)abertura do prazo de defesa, por meio de despacho datado de 18/02/2014 (DOC SEI 0004310 - fls. 195/196), reiterando-se o dito despacho de desarquivamento com acréscimo da declaração de "sem efeito" para os documentos de fls. 190/191 - despacho de arquivamento e ofício de sua comunicação à Interessada, respectivamente e da determinação da abertura do prazo de 20 (vinte) dias para defesa:

- 10 A fl 190, despacho da autoridade competente a **decidir em primeira instância** em que afirma que considerando o Despacho [da GTS/A/GOPS/SIA] que decidiu pela não continuidade do mesmo, devesse ser providenciado o seu arquivamento.
- 11 A fl 191 via 001 do Ofício 553/2011, de 18/02/11, comunicando a Interessada que após análise do processo, a Gerência de Fiscalização Aeroportuária - GFIS **determinou o arquivamento do processo pertinente, tendo em vista que foram aceitas as respectivas justificativas sobre a ocorrência relatada** - fl. 191. O Aviso de Recebimento - AR pertinente foi juntado a fl 193 atestando a ciência da Autuada do Ofício em 28/02/11/12.
- 12 Após análise do processo e **constatação de ausência de decisão motivada** a que se refere o Ofício a GFIS encaminhou o feito a essa Assessoria de Infrações e Multas - AIM, para análise e decisão, em 05/02/14 —fl 194.
- 13 De fato, o Ofício a fl 191 encaminhado a Interessada **carece de suporte, eis que não se encontra no processo decisão motivada da autoridade competente a decidir em primeira instância**. Ressalte-se que não se presta como decisão o despacho a fl 190, eis que não traz os requisitos necessários a prática do ato previstos no § 1º do artigo 50 da Lei nº 9 784/99.
- 14 Consideram-se **sem efeito** assim os documentos mencionados e juntados as fls 190 e 191 o que implica na necessidade de ainda se decidir o feito em primeira instância.
- 15 Todavia, o processo não se encontra pronto a merecer decisão.
- 16 Observa-se que não há nos autos do processo documento atestando a ciência da Empresa quanto a lavratura do Auto de Infração documento que indica o prazo de vinte dias para a apresentação de defesa Não houve nem mesmo a apresentação da defesa a autuação, o que, em tese, supriria a irregularidade.
- 17 Nesse sentido identificado o vício, a Junta Recursal retomou o feito a Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária - SIA para que se suprisse a ausência do ato.
- 18 Em cumprimento a decisão da Junta Recursal e para evitar eventual alegação de cerceamento de defesa que possam macular o presente processo **determino a abertura do prazo de 20 (vinte) dias para que a Interessada possa apresentar/complementar sua defesa a autuação antes da análise e decisão em primeira instância**. (sem destaque no original)

**DA NOTIFICAÇÃO DO AI**

2.21. A Interessada foi notificada do AI, em 24/02/2014 (DOC SEI 0004310 - fls. 198), por intermédio do Ofício nº 24/2014/GFIS/SIA-ANAC (DOC SEI 0004310 - fls. 197), de 18/02/2014:

PREENCHER COM LETRA DE FORMA

EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA  
INFRAERO  
ESTRADA DO AEROPORTO SETOR DE CONCESSIONARIAS LOTE 5  
EDIFÍCIO SEDE  
71608 900 BRASÍLIA /DF  
REFERÊNCIA AI 01735/2009  
CONTEÚDO OFÍCIO 24/2014/GFIS/SIA 00065 023500/2014 79

ASSINATURA DO RECEBEDOR / SIGNATURE DU RÉCEPTEUR  
*Neu P. Almeida*  
 NOME LEGÍVEL DO RECEBEDOR / NOM LIÉVLE DU RÉC

DATA DE RECEBIMENTO / DATE DE LIVRAISON  
 24/02/14

CARIMBO DE ENTREGA / CARTE DE DÉSIGNATION  
 24 FEV 2014  
 BRASÍLIA

N.º DO DOCUMENTO DE IDENTIFICAÇÃO DO RECEBEDOR / ORGAO EXPEDIDOR

RUBRICA E MAT. DO EMPREGADO / SIGNATURE DE L'EMPLOYÉ

JG 51541082 2 BR

## **DA CONSULTA À PROCURADORIA SOBRE A POSSIBILIDADE DE PRESCRIÇÃO**

2.22. Ante o surgimento de dúvidas quanto à incidência de prescrição ao caso em tela, encaminharam-se os autos, por meio de despacho de 16/04/2014 (fls. 199) à Procuradoria Federal junto à ANAC a fim de que se manifestasse acerca do prosseguimento do processo.

### **DA DEFESA PRÉVIA**

2.23. Em seguida à notificação do AI, a Interessada apresentou defesa prévia (DOC SEI 0004310 - fls. 202/210), protocolada em 12/03/2014, em que aduz:

- a) que "o simples fato de um AR (Aviso de Recebimento) não estar acostado aos autos do processo administrativo não justifica a anulação de decisão prolatada por setor competente de primeira instância administrativa";
- b) que "se manifestou várias vezes durante a inspeção e mesmo no processo administrativo injustamente instaurado. Não ha que se falar princípios informadores da Administração Pública para sanar uma falha de procedimento sem maior importância quando a INFRAERO por meio do Ofício nº 563/2011/GFIS/SAI ANAC de 18 de fevereiro de 2011 foi informada de maneira oficial pelo Gerente de Fiscalização Aeroportuária substituto que suas justificativas tinham sido aceitas o que determinou o arquivamento do processo. Este já tinha sido dado por encerrado";
- c) que "segundo a lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999 o fato de a INFRAERO ter apresentado recurso supriu qualquer irregularidade por ventura observada";
- d) que "a ANAC em sua decisão datada de 07 de outubro de 2010 afirma que é importante ressaltar que a empresa não apresenta a sua Defesa o que salvo engano sinaliza pelo não recebimento da necessária notificação ( ) (extraído da decisão)";
- e) que "a Administração não pode fundamentar seus atos em suposições ainda mais quando a lei da solução para a pretensa falha processual apontada";
- f) que "a pretensão demonstrada pela ANAC por meio do **OFÍCIO 24/2014/GFIS/SAI ANAC** recebido em **24/02/2014**, em promover a reabertura de processo que já havia sido encerrado por meio do Ofício nº 553/2011/GFIS/SAI ANAC dando conta que as justificativas sobre a ocorrência relatada no **AI Nº 01735/2009** haviam sido aceitas não apenas confirma a ausência de substrato normativo para o retorno do processo ao setor de origem, inclusive, conforme reconhecido no julgamento de mérito mas se traduz em conduta que fomenta a insegurança jurídica fragilizando a própria atuação assim como o convencimento do atuador";
- g) que, "requer-se desde já que a decisão notificada por meio do Ofício nº 553/2011/GRS/SAI ANAC seja mantida, isto é, o arquivamento do processo pela Gerência de Fiscalização Aeroportuária - GRS, guardando-se o devido processo legal aplicado no âmbito Administrativo, pautado isto sob balizas de proporcionalidade razoabilidade e legalidade, ressaltando por tal medida a própria segurança jurídica do processo e das decisões oriundas desta Agência Reguladora";
- h) que "o Proc. nº 60800 081206/2009 85, referente ao Auto de Infração nº 01735/2009 foi arquivado pelo próprio Órgão Atuador que acolheu as justificativas da Infraero, arquivando, ao final, os presentes Autos, consoante Ofício nº 553/2011/GFIS/SAI-ANAC";
- i) que "descabe, por ausência de amparo legal, o retorno do processo ao setor de origem";
- j) que "a alteração pretendida apenas ratifica o argumento da Infraero pois tendo o AI Nº 01735/2009 sido julgado por expediente com natureza decisória e por autoridade competente, a qual inclusive arquivou-o por acolhimento das justificativas apresentadas pela Estatal";
- k) que, "logo, é notória a ausência de instrumentalidade e eficácia (...) para a retificação pretendida pela ANAC, estando precluso a alteração dos institutos normativos que serviram de fundamento ao Auto em questão";
- l) que "a Agência Reguladora em obediência estrita aos ditames legais e tendo por referência o devido processo legal aplicado a esfera administrativa deveria, com fim, a estabelecer perante seus julgados o instituto da segurança jurídica propor ou mesmo impor pelo poder decisório que lhe cabia quando da instrução do **PROCESSO 60800 081206/2009 86**, as alterações e retificações ora pretendidas pois na forma atual após julgamento e arquivamento a **PRECLUSÃO ADMINISTRATIVA** impõe-se como verdadeiro óbice aos seus intentos";
- m) que "não resta outra medida senão a imediata rejeição em se retomar o debate nos presentes Autos, **ANULANDO-SE** o expediente que propõe a reabertura do processo, bem como considerou sem efeito o ofício que determinou o arquivamento (**OFÍCIO Nº 553/2011/GFIS/SAI ANAC**), mantendo-se o **ARQUIVAMENTO** do processo administrativo (**AI Nº 01735/2009**) ante a constatação de que este padece de vício insanável consistente na simples ausência de um AR (Aviso de Recebimento) nos autos falta que não pode ser imposta a INFRAERO ficando demonstrado que apesar disso a INFRAERO se manifestou nos autos e tanto foi assim que obteve a decisão de arquivamento (Preclusão Administrativa)";
- n) que "renova a defesa apresentada outrora (recurso) e em face das previsões colimadas no AI Nº 01735/2009, especialmente por entender que o vício formal que ora se pretende retificar, constante no auto impugnado, fora objeto de defesa acolhido pela instância Julgadora (Ofício nº 553/2011/GFIS/SAI ANAC) (Lei nº 9 784/99, art. 39, § único)";
- o) que "independentemente das determinações e fiscalizações da ANAC a INFRAERO tem empreendido todos os seus esforços na constante melhoria do padrão de qualidade dos serviços aeroportuários prestados no Brasil investindo na manutenção dos aeroportos e das pistas para a consecução de níveis adequados segurança";
- p) que "resta, ao momento, ratificar a ausência de substratos normativos para a correção pretendida tendo em vista a necessidade de se prestigiar a instrumentalidade do processo na solução dos conflitos já que o interesse eminentemente público e de que o processo administrativo seja seguro juridicamente, eficaz, reto, prestigiado e útil, evitando formas distorcidas de se compor a análise dos acontecimentos e a promoção de soluções a todo instante alteradas, consoante a subjetividade do agente Atuador";
- q) que "renova o pedido de anulação do OFÍCIO Nº 24/2014/GFIS/SAI-ANAC e a manutenção do julgado que promoveu o arquivamento do Auto de Infração nº 01735/2009".

2.24. Ao cabo requereu a **anulação do OFÍCIO Nº 24/2014/GFIS/SAI-ANAC com a manutenção da decisão de arquivamento do processo.**

### **DO PARECER DA PROCURADORIA EM RESPOSTA AO QUESTIONAMENTO SOBRE POSSÍVEL PRESCRIÇÃO**

2.25. A Procuradoria Federal junto à ANAC manifestou-se em 12/01/2015, por intermédio do Parecer n. 64/2014/DDA/PF/ANAC/PGF/AGU (DOC SEI 0004311 - fls. 235/241), respondendo a consulta que lhe havido sido feita diante da possibilidade de prescrição do processo. Consignou-se lá a não incidência de quaisquer das modalidades prescricionais, opinando-se pelo prosseguimento do feito.

2.26. Além disso, identificaram-se imprecisões no AI, quanto aos campos de data, horário e local da infração, pois foram apostos lá os dados do momento da lavratura do AI, indicando-se a necessidade de convalidar o ato, com as devidas correções. Registre-se que a data correta do fato apontada no Parecer da Procuradoria foi 18/11/2006 (fls. 238): "*considera-se como data do fato aquela em que foi detectada a ocorrência do ilícito ora apurado ou seja 18 de novembro de 2006 (data da medição)*".

2.27. Ainda, citou-se, em concordância, a anulação dos despachos de fls. 186/188/190 que decidiram por arquivar o processo, dando disso notícia à Interessada. Destaca-se nesse sentido os seguintes excertos:

Todavia, como bem exposto no DESPACHO de 18 de fevereiro de 2014 (fls. 195- 196) o documento de fl 191 (Ofício nº 553/2011/GFIS/SIA ANAC), não poderia subsistir ante a nulidade dos atos em que se fundara. **Com efeito, os Despachos de fls. 186, 188 e 190, foram desprovidos de motivação explícita clara e congruente necessária ao ato administrativo que implica em reexame de mérito decidindo pelo arquivamento do processo administrativo punitivo.** (sem destaque no original)

Assim sendo, o Despacho de fls 195 196, ao tomar sem efeito os atos nela mencionados, atendeu ao art 53 da Lei nº 9 784/1999 a Administração deve anular seus próprios atos quando evitados de vício de legalidade e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade respeitados os direitos adquiridos.

2.28. Conclui-se, ao término, pela prolação de nova decisão, nos termos do art. 15 da Resolução ANAC nº 25/2008, e pela convalidação do AI, corrigindo-se a data, hora e local do fato punível, com a devida notificação do ato.

**DA CONVALIDAÇÃO DO AI**

2.29. Convalidou-se o AI (DOC SEI 0300346) em 27/12/2016, seguindo-se orientação da Procuradoria, alterando-se os dados do AI como se vê a seguir:

CAMPOS CORRIGIDOS	DE	PARA
LOCAL	EQSW 304/504 Lote 2 Sala 202 Ed Atrium.	Aeroporto de Parnaíba – PI (SBPB).
DATA	16:00	Não Requerido
HORA DA OCORRÊNCIA	07/12/2009	18/11/2006
ENQUADRAMENTO	Arts. 289 e 299 da Lei 7.565/86 c/c o art. 3º, IV da Resolução ANAC nº 88/2009 e c/c o item 01 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do Anexo II da Resolução ANAC nº 58/2008.	Art. 36, §1º c/c art. 289, I da Lei nº 7.565/86, Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA, c/c itens 2.1.1, 2.1.2 e 2.1.3 da IAC 4302, e c/c a ementa ICL("I – Infração aos preceitos gerais do CBA ou da legislação complementar") da IAC 012-1001.

2.30. Observou-se, no despacho de convalidação, que a legislação complementar - Resoluções 25/2008, 58/2008 e 88/2009 - utilizada quando da lavratura do AI - 07/12/2009 - não estava em vigor na época da infração, sendo, por isso, necessária a recapitulação.

2.31. Da convalidação, a Interessada teve ciência em 03/01/2017, conforme AR registrado sob o número SEI 0322748.

**DA DEFESA À CONVALIDAÇÃO**

2.32. Devidamente notificada da convalidação do AI, a interessada apresentou nova manifestação (DOC SEI 0327553) em que alega:

I - que "*o presente processo administrativo está viciado desde sua origem e, mesmo após o reconhecimento de nulidades reiteradas por órgão colegiado, a ANAC não foi demovida da intenção de condenar a Infraero*";

II - que houve prescrição intercorrente, pois a instrução fora inaugurada em 18/11/2006 sendo seguida por novo ato apenas em 07/12/2009.

2.33. Ao cabo, requereu o arquivamento dos autos ou, subsidiariamente, caso não se acate o primeiro pedido, a concessão do desconto de 50% sobre o valor da multa, nos termos do art. 61, § 1, da IN nº 08/2008.

**DA DECISÃO DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**

2.34. Após cotejo integral de todos argumentos para com os elementos dos autos, a primeira instância em sua decisão (DC1), consignada nos Documentos SEI 0336200 e 0336291, entendeu que a autuada não evidenciou elementos probatórios capazes de ilidir a aplicação de penalidade e condenou-a à sanção de multa no valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), como sanção administrativa, conforme a ementa ICL("I – Infração aos preceitos gerais do CBA ou da legislação complementar") da IAC 012-1001, pela prática do disposto no Art. 289, inciso I, c/c o Artigo 36, §1º, ambos da Lei nº 7.565/86 (CBA) c/c os itens 2.1.1, 2.1.2 e 2.1.3 da IAC 4302. As alegações da defesa foram precisamente afastadas pela primeira instância como evidenciado a seguir:

I - que "*imputa-se ao autuado a falta de recuperação das condições de atrito da pista de pouso e decolagem (PD 927) do Aeroporto de Parnaíba-PI, uma vez que a partir da medição de atrito realizada em 18/11/2006 foi identificado nível de coeficiente de atrito inferior aos parâmetros previstos na norma e, até 07/12/2009 (data da lavratura do Auto de Infração nº 01735/2009), o operador de aeródromo não demonstrou ter adotado ações com vistas à recuperação do coeficiente de atrito a valores aceitáveis*"; (sem destaque no original)

II - que, "*trata-se, assim, de irregularidade na conservação da infraestrutura aeroportuária que se protraía ao longo do tempo, perdurando pelo menos desde 18/11/2006 (quando a matéria era regida pela IAC 4302) até 07/12/2009 (quando a matéria era também regida pela Resolução ANAC 88/2009)*"; (sem destaque no original)

III - que, "*após convalidação, o fato foi enquadrado no 36, §1º c/c art. 289, I da Lei 7.565/86 (CBA), por infringir os itens 2.1.1, 2.1.2 e 2.1.3 da IAC 4302, e a ementa ICL("I – Infração aos preceitos gerais do CBA ou da legislação complementar") da IAC 012-1001, abaixo transcritos:*

Lei 7.565/86		IAC 4302		IAC 012-1001		
Art. 36.	1º	A fim de assegurar uniformidade de tratamento em todo o território Nacional, a construção, a administração e exploração, sujeitam-se às normas, instruções, coordenação e controle da autoridade aeronáutica.	Os pavimentos das pistas de pouso e decolagem dos aeródromos brasileiros <b>devem ser</b> construídos e <b>mantidos</b> de forma a atender aos requisitos de atrito e de textura superficial de resistência à derrapagem recomendados nesta Instrução, para evitar a perda do controle direcional e da capacidade de frenagem das aeronaves, quando da operação em pistas molhadas.	CÓDIGO BRASILEIRO DE AERONÁUTICA	ART 36 § 1º combinado com ART. 289	Infração aos preceitos gerais do CBA ou da legislação complementar.
		CAPÍTULO 2 - CARACTERÍSTICAS SUPERFICIAIS DAS PISTAS DE POUSO E DECOLAGEM	2.1.1 Para efeito de aplicação desta Instrução, <b>considera-se como nível de manutenção o valor de atrito de 0,50</b> , excetuado o caso de aeroportos que possuam planos especiais de manutenção, nos quais o nível de manutenção passa a ser aquele definido nesses planos.			
			2.1.2 <b>O valor mínimo admissível para o atrito médio de qualquer segmento do pavimento, com mais de 100 metros de comprimento, medido de acordo com a metodologia estabelecida nesta Instrução, não poderá ser inferior ao nível de manutenção.</b>			

Art. 289.	Na infração aos preceitos deste Código ou da legislação complementar, a autoridade aeronáutica poderá tomar as seguintes providências administrativas:		2.1.3	<b>Sempre que uma extensão de mais de 100 metros de pista apresentar atrito inferior ao nível de manutenção, a Administração Aeroportuária deverá providenciar:</b>								Valor máximo para pessoas jurídicas	R\$ 200.000
	Inciso I	multa;		(1)	a solicitação de expedição de NOTAM (NOTice To AirMen – Aviso aos Aeronavegantes), com informações de que a pista, quando molhada, encontra-se escorregadia e								
				(2)	<b>iniciar, prontamente, as ações corretivas apropriadas, visando a restaurar o nível de atrito exigido.</b>								

IV - que "era obrigação do operador aeroportuário realizar medições periódicas do coeficiente de atrito das pistas de pouso e decolagem a fim de verificar a observância dos valores mínimos estabelecidos no Capítulo 2 da IAC 4302/2001";

V - que "impôs a IAC 4302, editada em 28/05/2001, a obrigatoriedade de adoção dos procedimentos e requisitos estabelecidos para monitoramento das condições de atrito e macrotextura das pistas de pouso e decolagem pelas Administrações Aeroportuárias em aeródromos civis nos quais operem aeronaves de transporte aéreo regular doméstico e internacional";

VI - que "a Administração Aeroportuária Local – AAL deveria empregar equipamento de medida contínua de atrito Mu-Meter, dotado de sistema de espargimento de água, à velocidade de 65km/h"; (sem destaque no original)

VII - que, "com a edição da Resolução ANAC 88/2009, em 11/05/2009, foi estipulada nova frequência mínima para medições de atrito a ser observada pelas Administrações Aeroportuárias (art. 2º, V) e previstas outras metodologias para realização das medições, tendo sido revogado o item 3.1 da IAC 4302 e mantidas as demais disposições vigentes da Instrução";

VIII - que "os novos parâmetros estabelecidos pela Resolução ANAC 88/2009 estabeleceram 2 níveis de monitoramento dos coeficientes de atrito: o Nível de Manutenção, representado na coluna 7 e o Nível Aceitável, representado na coluna 8:

Equipamento	Pneu		Velocidade de teste (Km/h)	Espessura da lâmina de água (mm)	Coeficiente de atrito mínimo			#
	Tipo	Pressão (KPa)			Pavimentos novos	Nível de manutenção	Nível aceitável	
[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]	[8]	[9]
Mu-meter	A	70	65	1,0	0,72	0,52	0,42	1
	A	70	95	1,0	0,66	0,38	0,26	2
Skiddometer	B	210	65	1,0	0,82	0,60	0,50	3
	B	210	95	1,0	0,74	0,47	0,34	4
Surface friction tester vehicle	B	210	65	1,0	0,82	0,60	0,50	5
	B	210	95	1,0	0,74	0,47	0,34	6
Runway friction tester vehicle	B	210	65	1,0	0,82	0,60	0,50	7
	B	210	95	1,0	0,74	0,54	0,41	8
TATRA	B	210	65	1,0	0,76	0,57	0,48	9
	B	210	95	1,0	0,67	0,52	0,42	10
RUNAR	B	210	65	1,0	0,69	0,52	0,45	11
	B	210	95	1,0	0,63	0,42	0,32	12
GRIP TESTER	C	140	65	1,0	0,74	0,53	0,43	13
	C	140	95	1,0	0,64	0,36	0,24	14

IX - que, "no caso da realização de medição de atrito com a mesma metodologia prevista na IAC 4302 – utilização de "Mu-meter" a 65 km/h – , indicou a Resolução ANAC 88/2009 que o coeficiente de atrito mínimo para caracterização de Nível de Manutenção seria de 0,52 e para caracterização de Nível Aceitável seria de 0,42";

X - que "estipulou a Resolução ANAC nº 88/2009 que, se constatada aferição de coeficiente de atrito inferior ao Nível Aceitável, a pista de pouso e decolagem deveria ser considerada insegura para a operação, estando sujeita à aplicação de restrições operacionais"; (sem destaque no original)

XI - que "a identificação de coeficiente de atrito igual ou superior ao Nível Aceitável, mas inferior ao Nível de Manutenção conduziria à classificação da pista como segura supervisionada e obrigaria o operador de aeródromo a iniciar ações que viabilizassem a manutenção das condições de segurança da pista de pouso e decolagem, de forma a prevenir que o coeficiente de atrito atingisse o valor de Nível Aceitável, sob pena de aplicação de multa e outras medidas que a ANAC viesse a determinar"; (sem destaque no original)

XII - que, "em 05/06/12, foi editada a Resolução ANAC nº 236/2012, que revogou tanto a IAC 4302 quanto a Resolução ANAC nº 88/2009, e estabeleceu novas condições para as medições de atrito e de macrotextura, mas "a alteração, contudo, não impacta a presente análise, pois importa saber, para fins de configuração da infração, os atos normativos vigentes ao tempo em que ocorreram os fatos";

XIII - que, "em 18/11/2006, quando da vigência da IAC 4302, em ação de monitoramento das condições de atrito da Pista de Pouso e Decolagem 9/27 do Aeroporto SBPB, a INFRAERO - EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA aferiu os seguintes coeficientes de atrito na PPD 9/27 (fl. 27):

Aeroporto	1º Terço	2º Terço	3º Terço	Pista
SBPB	0,44	0,46	0,45	0,45

XIV - que "os valores são inferiores aos valores de manutenção previstos no item 2.1.1 da IAC 4302, então vigente, e obrigariam a autuada a iniciar, prontamente, as ações corretivas apropriadas, visando a restaurar o nível de atrito exigido, conforme item 2.1.3 da mesma IAC";

XV - que, "em 07/12/2009, passados mais de 3 anos da aferição do coeficiente de atrito pelo autuado, a Administração Aeroportuária Local – AAL não havia demonstrado dar início às ações corretivas com vistas a restauração das condições de atrito ao nível mínimo de segurança prescrito na norma"; (sem destaque no original)

XVI - que, "mesmo considerados os valores previstos na Resolução ANAC 88/2009 – que passou a vigorar em 11/05/2009 –, a pista seria classificada como segura supervisionada, uma vez que os valores aferidos se colocam acima do Nível Aceitável, mas abaixo do Nível de Manutenção";

XVII - que "o normativo em questão, como se disse, igualmente exigia que a Administração Aeroportuária Local – AAL que, nessa situação, iniciasse ações para recuperação da pista, sob pena de aplicação de multa ";

XVIII - que "compete à União, por intermédio da ANAC, regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, nos termos do artigo 2º da Lei de Criação da ANAC – Lei nº 11.182/05 ";

XIX - que "a mencionada lei conferiu à Agência as prerrogativas necessárias para o exercício de seu poder de polícia de normatização, fiscalização e sanção, arroladas em seu artigo 8º ";



XX - que "é atribuição da ANAC a fiscalização do fiel cumprimento não só das normas existentes no Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA, mas também de toda a legislação complementar relativa à matéria – leis especiais, decretos e demais normas, incluindo-se nessas as anteriormente expedidas pelo Ministério da Aeronáutica enquanto autoridade aeronáutica, e aquelas editadas pela própria Agência na qualidade de autoridade de aviação civil";

XXI - que "as hipóteses elencadas no CBA, portanto, não configuram um rol taxativo de condutas capazes de sujeitar o regulado à aplicação de penalidade" e "a existência de normas extravagantes ao Diploma é previsão de seu próprio artigo 289, que comina com as providências administrativas previstas não só as infrações aos preceitos do Código, mas também as infrações aos preceitos da legislação complementar";

XXII - que "identificado o descumprimento de qualquer dessas normas, tem a Agência o poder-dever de aplicar as sanções cabíveis";

XXIII - que "a Procuradoria Federal junto à ANAC foi consultada especificamente sobre a eventual incidência de prescrição no presente processo, tendo se manifestado por meio do Parecer nº nº 64/2014/DDA/PF/ANAC/PGF/AGU, no sentido de não haver a mesma incidido no feito (fls. 235/241) ";

XXIV - que "nasce a pretensão punitiva com a prática da conduta irregular pelo autuado, perdurando a situação infracional de 18/11/2006 – quando nasceu para a INFRAERO - EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA a obrigação de restaurar as condições de atrito da pista de pouso e decolagem – até que efetivamente iniciadas as ações corretivas"; (sem destaque no original)

XXV - que "a Lei 9.784/99, em homenagem ao princípio da autotutela, confere à Administração Pública o poder-dever de controlar seus próprios atos, instituindo limitação temporal à capacidade da Administração de rever atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis ao administrado:

Lei 9.784/99

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários **decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados**, salvo comprovada má-fé.

§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato";

XXVI - que, "considerando o arquivamento do feito, em 18/02/2011, ato de que decorre efeito favorável à INFRAERO e tendo sido identificada a invalidade do ato pela própria Administração em 18/02/2014, não há que se falar em preclusão consumativa porque não transcorrido o período de cinco anos previsto na Lei. Superada, assim, esta última preliminar";

XXVII -que, "no mérito, não merecem prosperar as alegações de conformidade com a norma, porque, como já demonstrado, os valores aferidos eram inferiores aos níveis de manutenção prescritos, seja pela IAC 4302, seja pela Resolução ANAC 88/2009"; (sem destaque no original)

XXVIII

- que "a comunicação encaminhada à INFRAERO e juntada à fl. 85, consignava expressamente que ao ser constatado na medição um nível abaixo de 0,50 (nível de manutenção – IAC 4302) a Administração Aeroportuária deverá iniciar os serviços de manutenção a fim de evitar que atinja 0,42";

XXIX - que, "mesmo que a CF nº 11491, de 05/06/2009 (fl. 06), indique que existia obra de recuperação das PPD em andamento em junho de 2009, essa ação não pode ser entendida como efetiva para iniciar prontamente a recuperação da pista que se sabe irregular desde 18/11/2006";

XXX - que, "ainda que em 31/12/2009 e em 26/01/2010, novas medições tenham comprovado a observância dos níveis definidos na Resolução nº 88, estas não afastam a caracterização da infração pela inércia da Administração Aeroportuária Local – AAL em adotar, prontamente, ações de recuperação do pavimento no período de 18/11/2006 a 07/12/2009";

XXXI - que "a demora em dar início às ações que visam à restauração dos níveis de atrito considerados mínimos para operações seguras poderia elevar os riscos das operações a patamares inaceitáveis, o que demanda penalização, conforme normativos vigentes";

XXXII -que, "ainda que em momento posterior a condição segura da pista tenha, eventualmente, sido restaurada, não se esvaíza de finalidade o processo sancionador, que visa à repressão da conduta infracional praticada, com vistas, inclusive a desestimular eventual recorrência";

XXXIII

- que "para que seja concedido o benefício previsto, deve haver manifestação do autuado no sentido de que esse, voluntariamente, se submeta à punição, renunciando consequentemente ao contencioso administrativo e levando a termo o processo, sendo a previsão do art. 61, §1º da IN 08/2008, conforme posicionamento da Procuradoria Federal desta Agência, incompatível com a apresentação como pedido subsidiário";

XXXIV

- que, "considerando que a irregularidade perdurou de 18/11/2006 até 07/12/2009 e que, com o advento da Resolução ANAC 58/2008, em vigor em 27/10/2008, foram previstos valores intermediário e mínimo para as infrações imputáveis à Administração Aeroportuária, respeitado o valor máximo de R\$ 200.000,00, previsto na ementa ICL(I – Infração aos preceitos gerais do CBA ou da legislação complementar) da IAC 012-1001, reputa-se aplicável ao caso os parâmetros de dosimetria previstos na Resolução ANAC nº 25/2008, em especial no item 01 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, que permitem a efetivação de dosimetria da penalidade à luz de circunstâncias atenuantes e agravantes:

II - CONSTRUÇÃO/MANUTENÇÃO E OPERAÇÃO DE AERÓDROMOS			
COD		P. JURÍDICA	
CSL	1. Não providenciar a recuperação das condições do pavimento da pista de pouso e decolagem de aeródromo público quando as medições dos coeficientes de atrito e de textura indicarem resultados inferiores aos níveis de manutenção estabelecidos na legislação em vigor.	80.000	140.000 200.000

XXXV

- que, "entende-se, portanto, caracterizada a infração, de autoria da autuada, consistente em Não adotar ações para, prontamente, recuperar as condições de atrito da PPD 9/27 de SBPB, descrita no AI nº 01735/2009, razão pela qual se propõe que seja aplicada a providência administrativa de multa, prevista no artigo 289, inciso I da Lei 7.565/1986".

2.35. Com relação às **circunstâncias atenuantes e agravantes**, considerou-se aplicável somente a circunstância atenuante prevista no inciso no artigo 22, § 1º, inciso III ("inexistência de aplicação de penalidades no último ano"). Destaque-se a consideração feita quanto à ausência de risco à segurança de voo:

que à luz do Comunicado juntado pela interessada à fl. 85, afastou-se a incidência de risco à segurança de voo por se entender que a interpretação dada pela área técnica, à ocasião, era a de que o risco significativo apenas se configuraria com valores abaixo de 0,42 – o que não condiz com o caso dos autos.

2.36. Assim, sugeriu-se a aplicação de multa no valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), patamar mínimo previsto no item 01 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, que foi adotado, no caso, como parâmetro para fins de quantificação da infração prevista na ementa ICL("I – Infração aos preceitos gerais do CBA ou da legislação complementar") da IAC 012-1001, em vigor à época dos fatos.

#### DO RECURSO

2.37. Em sede recursal (SEI 0499646) a empresa reitera o alegado em sede de defesa prévia e acrescenta:

- a) que a Resolução ANAC n. 25/2008 sofre de vício em razão da inobservância do rito legal, audiência pública, para a sua edição;
- b) que a ANAC não teria poder normativo para tratar de infrações e de valores de multa.

2.38. Assim, requereu:

- a) a anulação do presente processo.

2.39. **É o relato. Passa-se ao voto.**

#### 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).

#### 3. PRELIMINARES

3.1. Primeiramente, salienta-se que não se encontram no presente processo vícios insanáveis, impassíveis de convalidação, pois. À interessada garantiu-se o direito de manifestação nos autos, podendo, inclusive, produzir provas. Observa-se que assim o fez, uma vez que apresentou diversas peças em sua defesa, anexadas por vasta documentação probatória, *vide* DOC SEI nº 0004307, 0004308 e 0004310 - fls. 45/176; DOC SEI 0004310 - fls. 202/210; DOC SEI 0327553; e DOC SEI 0499646.

3.2. Os atos anulados, foram-no, seguindo-se rigorosamente os preceitos legais (veja-se o excerto do Parecer da Procuradoria Federal destacado no item 2.27 deste arrazoado). Semelhantemente, os atos convalidados (*vide* os itens 2.26 e 2.28 do citado Parecer da Procuradoria Federal) e decisórios deram-se dentro da baliza legal.

3.3. Assim, tem-se que em momento algum houve prejuízo ao exercício de defesa da Interessada ou à Administração. O AI, lavrado em 07/12/2009, traz expressamente que: *Pela de medição de atrito do Aeroporto de Parnaíba-PI (SBPB), de 18/11/2006 e encaminhada pela CF nº 11491 de 05 de junho de 2009 e reiterada pela CF nº 27127, de 19 de novembro de 2009, a pista de pouso e decolagem 09/27 apresenta médias dos coeficientes de atrito abaixo do aceitável em toda sua extensão. Nesta situação, a pista é classificada como "pista insegura" e, segundo consta no inciso IV do artigo 3º da Resolução ANAC nº 88/2009, será objeto de fiscalização e multa, conjugada com emissão de NOTAM, com eventuais restrições à operação ou fechamento da pista de pouso e decolagem. O SBPB não tomou ações imediatas para reestabelecimento do coeficiente de atrito acima do nível aceitável. Até a presente data, esta Agência não recebeu do operador comunicação de que foram tomadas ações com vista à recuperação do coeficiente de atrito para valores acima do nível aceitável.*

3.4. Desse modo, está clara a transgressão: **não tomada de ações imediatas** para reestabelecimento do coeficiente de atrito da pista 09/27, de SBPB, que apresentara, na medição feita em 18/11/2006, média inferior ao estabelecido em lei. Apresentaram-se, portanto, todos os dados necessários para o desembaraçado exercício de defesa. O que foi feito pela Interessada, inclusive, anexando documentação que comprovaria posterior reestabelecimento do citado coeficiente de atrito em 23/08/2009 (DOC SEI nº 0004307, 0004308 e 0004310 - fls. 45/176).

3.5. Assim, não há que se falar em afronta a ampla defesa, ao contraditório (CF, art. 5º, LV) e ao devido processo legal (CF, art. 5º, LIV). A descrição objetiva do fato, conforme ocorreu, é suficiente para a construção da defesa e respeito dos princípios aqui citados, conforme jurisprudência dos tribunais superiores pátrios do STF e STJ:

- STF: RMS 24.129/DF, 2ª Turma, DJe 30/04/2012: "Exercício do direito de defesa. A descrição dos fatos realizada quando do indiciamento foi suficiente para o devido exercício do direito de defesa. Precedentes: MS 21.721; MS 23.490. (grifamos)

(...)

- Excerto de julgado do STJ: "O indiciado se defende dos fatos que lhe são imputados e não de sua classificação legal, de sorte que a posterior alteração da capitulação legal da conduta não tem o condão de inquirir de nulidade o processo. Precedentes: (MS 14.045/DF, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Terceira Seção, DJe 29.4.2010; MS 10.128/DF, Rel. Min. Og Fernandes, Terceira Seção, DJe 22.2.2010; MS 12.386/DF, Rel. Min. Felix Fischer, Terceira Seção, DJ 24.9.2007, p. 244" (STJ, MS 12.677/DF, 1ª Turma, DJe 20/04/2012). (grifamos)

Ainda, a norma transgredida também se encontra claramente indicada, não havendo que se falar em embaraço ao exercício da ampla defesa e do contraditório. Desse modo encontra-se perfeitamente configurada a motivação do ato, uma vez que como afirma Hely Lopes Meirelles (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 152.):

"denomina-se motivação a exposição ou a indicação por escrito dos fatos e dos fundamentos jurídicos do ato".

3.6. Ademais, note-se que não apenas o interessado teve ciência do auto de infração, contendo toda a informação necessária para que se defendesse, como compareceu ao processo apresentando defesa prévia, tendo plena liberdade de contraditar tudo que se lhe estava imputando.

3.7. Ressalte-se que assim o fez e teve sua defesa apreciada pela primeira instância. Esta, em sua decisão rebateu ponto à ponto todos os argumentos do interessado. Mais do que isso, demonstrou, inequivocamente, a ocorrência da infração, indicando, precisamente, os fatos e os fundamentos jurídicos motivadores da aplicação da sanção.

3.8. Não há, portanto, que se falar em cerceamento de defesa ou ausência de motivação dos atos do presente processo.

3.9. Ressalte-se também que a indigitada IN ANAC nº 008/2008, que trazia, à época, os requisitos do AI, listando, expressamente, alguns dos vícios meramente formais passíveis de convalidação, *in verbis*:

Art. 7º Os vícios processuais meramente formais do AI são passíveis de convalidação.

§ 1º - Para efeito do caput, são considerados vícios formais, dentre outros:

I – omissão ou erro no enquadramento da infração, desde que a descrição dos fatos permita identificar a conduta punível;

- II – inexatidão no nome da empresa ou piloto;
- III – erro na digitação do CNPJ ou CPF do autuado;
- IV – descrição diferente da matrícula da aeronave;
- V – erro na digitação do endereço do autuado;
- VI – erro de digitação ao descrever o local, data ou hora da ocorrência do fato.**

§ 2º Na hipótese do inciso I será reaberto o prazo para defesa ao autuado.

(grifo nosso)

3.10. Dessa forma, a convalidação do AI deu-se dentro dos limites normativos, uma vez que, como visto a descrição dos fatos permite o enquadramento da infração. Nesse sentido é importante destacar que o artigo 55 da Lei nº 9.874/99 prevê: *Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.* Além disso, aplicável aos processos administrativos o princípio *pas de nullité sans grief* (não há nulidade sem prejuízo), nas palavras de Marçal Justen Filho:

*A nulidade deriva da incompatibilidade do ato concreto com valores jurídicos relevantes. Se certo ato concreto realiza os valores, ainda que por vias indiretas, não pode receber tratamento jurídico equivalente ao reservado para atos reprováveis. Se um ato, apesar de não ser o adequado, realizar as finalidades legítimas, não pode ser equiparado a um ato cuja prática reprovável deve ser banida.*

*A nulidade consiste num defeito complexo, formado pela (a) discordância formal com um modelo normativo e que é (b) instrumento de infração aos valores consagrados pelo direito. De modo que, se não houver a consumação do efeito (lesão a um interesse protegido juridicamente), não se configurará invalidade jurídica.*

*Aliás, a doutrina do direito administrativo intuiu essa necessidade, afirmando o postulado de pas de nullité sans grief (não há nulidade sem dano).* (JUSTEM FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 4. Ed. rev. e atual. São Paulo : Saraiva, 2009, p. 323/324.) (grifo nosso)

3.11. Nessa direção já se manifestou inúmeras vezes o STJ, *verbi gratia*:

a) ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. INSTAURADO COM BASE EM INVESTIGAÇÃO PROVOCADA POR DENÚNCIA ANÔNIMA. ADMISSIBILIDADE. PRECEDENTES. INEXISTÊNCIA DE AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO, DA AMPLA DEFESA E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. DILAÇÃO PROBATÓRIA. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. 1. Ainda que com reservas, a denúncia anônima é admitida em nosso ordenamento jurídico, sendo considerada apta a deflagrar procedimentos de averiguação, como o processo administrativo disciplinar, conforme contenham ou não elementos informativos idôneos suficientes, e desde que observadas as devidas cautelas no que diz respeito à identidade do investigado. Precedentes desta Corte. 2. As acusações que resultaram da apreensão de documentos feita pela Comissão de Sindicância, sem a presença do indiciado, não foram consideradas para a convicção acerca da responsabilização do servidor, pois restaram afastados os enquadramentos das condutas resultantes das provas produzidas na mencionada diligência. 3. **Eventual nulidade no Processo Administrativo exige a respectiva comprovação do prejuízo sofrido, o que não restou configurado na espécie, sendo, pois, aplicável o princípio pas de nullité sans grief.** Precedentes. 4. Em sede de ação mandamental, a prova do direito líquido e certo deve ser pré-constituída, não se admitindo a dilação probatória. Precedentes. 5. Segurança denegada. (STJ MS 200800293874 MS - MANDADO DE SEGURANÇA - 13348. Terceira seção. Relatora: Laurita Vaz. DJE DATA:16/09/2009);

b) ADMINISTRATIVO. SERVIDORES PÚBLICOS. DEMISSÃO. NULIDADES NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. OFENSA AO DEVIDO PROCESSO LEGAL. INOCORRÊNCIA. REEXAME DE PROVAS PRODUZIDAS. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE PELO PODER JUDICIÁRIO DO MÉRITO ADMINISTRATIVO. AGRAVAMENTO DA PENA SUGERIDA PELA COMISSÃO PROCESSANTE. POSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE FUNDAMENTAÇÃO. ART. 168 DA LEI Nº 8.112/90. EXCESSO DE PRAZO. NÃO COMPROVAÇÃO DE PREJUÍZO. INDEPENDÊNCIA DAS ESFERAS ADMINISTRATIVA E PENAL. "WRIT" IMPETRADO COMO FORMA DE INSATISFAÇÃO COM O CONCLUSIVO DESFECHO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. ORDEM DENEGADA. I - Em relação ao controle jurisdicional do processo administrativo, a atuação do Poder Judiciário circunscreve-se ao campo da regularidade do procedimento, bem como à legalidade do ato demissionário, sendo-lhe defesa qualquer incursão no mérito administrativo a fim de aferir o grau de conveniência e oportunidade. II - A Lei 8.112/90, no artigo 168, autoriza a Autoridade competente a dissentir do relatório apresentado pela Comissão Processante, desde que a sanção aplicada esteja devidamente motivada. Ademais, não há vedação quanto à adoção do parecer de sua Consultoria Jurídica. Precedentes. III - A Lei nº 8112/90, ao dispor sobre o julgamento do processo administrativo disciplinar, prevê expressamente no artigo 169, § 1º que "O julgamento fora do prazo legal não implica nulidade do processo.". Consoante entendimento desta Corte o excesso de prazo não pode ser alegado como fator de nulidade do processo, momento se não restar comprovada qualquer lesão ao direito do servidor. **IV - Aplicável o princípio do "pas de nullité sans grief", tendo em vista que eventual nulidade do processo administrativo exige a respectiva comprovação do prejuízo, o que não ocorreu no presente caso.** V - A sanção administrativa é aplicada para salvaguardar os interesses exclusivamente funcionais da Administração Pública, enquanto a sanção criminal destina-se à proteção da coletividade. Consoante entendimento desta Corte, a independência entre as instâncias penal, civil e administrativa, consagrada na doutrina e na jurisprudência, permite à Administração impor punição disciplinar ao servidor faltoso à revelia de anterior julgamento no âmbito criminal, ou em sede de ação civil, mesmo que a conduta imputada configure crime em tese. VI - Evidenciado o respeito aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, não há que se falar em nulidades do processo administrativo disciplinar, principalmente quando o "writ" é impetrado como forma derradeira de insatisfação com o conclusivo desfecho do processo administrativo disciplinar. VII - Ordem denegada. (STJ MS 200302059218 MS - MANDADO DE SEGURANÇA - 9384. Terceira Seção. Relator: Gilson Dipp. DJ DATA:16/08/2004 PG:00130);

c) ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO-DISCIPLINAR. VIOLAÇÃO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA NÃO VERIFICADA. AUSÊNCIA DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA. 1. Trata-se de demissão da recorrente, após regular processo administrativo, em função de afirmado desvio de numerários na Contadoria da Comarca de Fundão por meio de fraudes que acarretaram o não-recolhimento aos cofres públicos de importâncias derivadas do ITC. 2. O processo administrativo disciplinar observou o contraditório e a ampla defesa. A parte foi intimada dos atos processuais e teve oportunidade de se manifestar sobre a fundamentação que conduziu à sua demissão. 3. **Inexiste nulidade sem prejuízo. Se é assim no processo penal, com maior razão no âmbito administrativo. A recorrente teve acesso aos autos do processo administrativo disciplinar, amplo conhecimento dos fatos investigados, produziu as provas pertinentes e ofereceu defesa escrita, o que afasta qualquer alegação relativa à ofensa ao devido processo legal e à ampla defesa. Eventual nulidade no processo administrativo exige a respectiva comprovação do prejuízo sofrido, hipótese não configurada na espécie, sendo, pois, aplicável o princípio pas de nullité sans grief.** 4. Nos termos da Súmula Vinculante 5/STF, a falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo não ofende a Constituição Federal, desde que seja concedida a oportunidade de ser efetivado o contraditório e a ampla defesa, como no caso. 5. Ausência de argumentação que desabone os atos da Comissão Processante. Não houve indício de fato que conduzisse a decisão imparcial ou atécnica tomada contra a recorrente. 6. O Termo de Indiciamento e o Relatório Final da Comissão Processante foram suficientemente fundamentados, com base nas provas produzidas nos autos. 7. Recurso Ordinário não provido. (STJ RMS 32849/ES RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA 2010/0160083-1. Segunda Turma. Relator: Ministro Herman Benjamin. DJE 20/05/2011).

3.12. Necessário se faz citar a RESOLUÇÃO Nº 472, DE 6 DE JUNHO DE 2018, que revogou tanto a Resolução nº 25, de 25 de abril de 2008 (art. 83, inciso II) quanto a Instrução Normativa nº 8, de 6 de junho de 2008 (art. 83, inciso IV), pois trouxe regras mais claras para situações como a em discussão, ratificando o ora afirmado:

Art. 19. Os vícios processuais **meramente formais** ou de competência presentes **no auto de infração são passíveis de convalidação em qualquer fase do processo**, por ato da autoridade competente para julgamento, com indicação do vício e da respectiva correção.

§ 1º No caso de convalidação dos vícios meramente formais que tenham potencial para prejudicar o direito de defesa, será concedido novo prazo de defesa ou de recurso ao autuado, conforme a fase processual, para a manifestação.

§ 2º No caso de **convalidação de vícios processuais que não tenham potencial para prejudicar o direito de defesa do autuado**, inclusive os de competência, **não será concedido prazo do § 1º deste artigo.**

3.13. **Regularidade processual** - Considerando os prazos descritos no quadro em epígrafe e supra explanado, **acusos regularidade processual nos presentes autos** visto que preservados os direitos

constitucionais inerentes ao interessado, bem como respeitados os princípios da Administração Pública, em especial a ampla defesa e o contraditório. Julgo o processo apto à decisão de segunda instância administrativa por parte desta ASJIN.

#### **4. FUNDAMENTAÇÃO: MÉRITO E ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DO INTERESSADO**

4.1. Quanto à Fundamentação da Matéria – Não providenciar - prontamente - a recuperação das condições do pavimento da pista de pouso e decolagem de aeródromo público quando as medições dos coeficientes de atrito e de textura indicarem resultados inferiores aos níveis de manutenção estabelecidos na legislação em vigor . Ante a isso, lavrou-se o auto de infração com fundamento no art. 289 inciso I c/c o artigo 36, §1º, ambos da Lei nº 7.565/86 (CBA) c/c os itens 2.1.1, 2.1.2 e 2.1.3 da IAC 4302, e c/c o item 01 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, adotado como parâmetro para fins de quantificação da infração prevista na ementa ICL("I – Infração aos preceitos gerais do CBA ou da legislação complementar") da IAC 012-1001.

4.2. Após apresentação de defesa Prévia, o órgão decisor de primeira instância prolatou sua decisão, devidamente motivada e fundamentada, confirmando, de forma clara e objetiva, a materialidade infracional imputada ao interessado pela fiscalização. Restou comprovado, de fato, com base na farta documentação probatória constante dos autos do processo, que a Infração **não providenciou, prontamente, a recuperação das condições do pavimento da pista 9/27 do Aeroporto de Parnaíba PI (SBPB), cuja medição de coeficiente de atrito e de textura indicou resultado inferior ao nível mínimo de manutenção.**

4.3. Destarte, com fulcro no § 1º do art. 50 da Lei 9.784/1999, que abre a possibilidade de que a motivação da decisão de recurso administrativo consista em declaração de concordância com fundamentos de anteriores decisões, este relator ora endossa os argumentos trazidos por aquele decisor em sede de primeira instância para a confirmação da prática infracional, bem como fundamentação e a motivação da penalidade aplicada, declarando concordância a fim de que passem a fazer parte integrante do presente voto.

4.4. **Da materialidade** - Destaque-se que, a despeito da medição de coeficiente de atrito de valor insuficiente datar de 18/11/2006, a interessada apenas apresentou documentação de regularização do referido coeficiente em seu 1º Recurso, de 25/03/2010. Não só isso, mas a documentação de regularização aponta a data de 23/08/2009 como a da primeira medição dentro dos limites legais. Portanto, nesse ínterim, de 18/11/2006 até 23/08/2009, a indigitada pista estaria com o coeficiente de atrito abaixo do valor requerido.

4.5. Consta, também, da mesma peça recursal que, no mês de **junho de 2009**, estaria em curso obra de ampliação e recuperação da pista, com previsão de medição do atrito e macrot textura quando de sua conclusão (*vide* item 2.11, XI, acima). Assim, após a última medição do coeficiente de atrito da pista, em 2006 - cujo valor insuficiente obrigava a Interessada, por lei, a dar pronto início as ações corretivas necessárias - apenas em meados de 2009 teriam-se providenciado essas correções.

4.6. O extrato do Programa de Ações Corretivas (PAC) referente ao Relatório de Inspeção Aeroportuária (RIA) nº 006E/GER-2/2008 (fls. 03/04), **datado de 01/08/2008**, decorrente de fiscalização realizada no aeroporto em questão, **em 30/07/2008**, comprova que as obras necessárias às correções do valor do coeficiente de atrito não haviam sido realizadas até então, conforme consignado na lista de não conformidades do referido relatório: "*Não foram realizadas as ações corretivas no pavimento da pista de pousos e decolagens, em função dos resultados obtidos na medição de atrito*" (item 3.3 do PAC, reproduzido no item 2.2 deste arrazoador).

4.7. Desse modo, clara está a materialidade infracional, porquanto fartamente comprovado que a Interessada não deu pronto início as ações corretivas necessárias, pois, ao menos de 18/11/2006, data da medição, até 30/07/2008, data da inspeção aeroportuária, nada havia sido feito ou apresentado.

4.8. No que toca ao argumento de nulidade da autuação, por ausência de previsão da infração em lei formal, a ASJIN entende que nos termos do artigo 289 do Código Brasileiro de Aeronáutica, 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, do mesmo Código, por sua vez, define que "*a legislação complementar é formada pela regulamentação prevista neste Código, pelas leis especiais, decretos e normas sobre matéria aeronáutica*".

4.9. **Da data do fato (consumação)** - Da multiplicidade de datas e da sucessão de normas havida nesse lapso temporal, surge a necessidade de se precisar quando se consumou a infração para que se determine com exatidão a norma aplicável.

4.10. Não resta dúvidas quanto a ocorrência de transgressão normativa, já que, como bem apontado pela Primeira instância, tanto na vigência da IAC 4302-2001 - abrangeu a medição que trouxe o valor insuficiente (18/11/2006) e a Inspeção Aeroportuária (30/07/2008) que confirmou a ausência de medidas reparatórias - quanto da Resolução nº 88/2009 (lavratura do AI), havia o comando de se proceder às ações de correção do pavimento da pista, quando o valor do coeficiente de atrito medido se encontrasse no patamar do caso em exame (*vide* item 2.32, III e VIII/XIII). Ocorre que a norma vigente à época da medição apontadora do valor insuficiente trazia o comando de "**iniciar, prontamente, as ações corretivas apropriadas, visando a restaurar o nível de atrito exigido**", "**sempre que uma extensão de mais de 100 metros de pista apresentar atrito inferior ao nível de manutenção**," donde se extrai que a obrigação nasceu para a Interessada na data de 18/11/2006. Assim, deveria já naquele momento (prontamente- imediatamente), de detecção do valor insuficiente, tomar as medidas necessárias para reparação da pista. Entretanto, como se vê, até 30/07/2008, data da Inspeção Aeroportuária realizada por esta Agência, não havia sido feito, pois, após quase dois anos, não apenas não se fizeram obras na pista, como não havia qualquer documentação que indicasse a adoção de medida alguma nesse sentido.

4.11. A Resolução n. 88/2009, que revogou a IAC 4302-2001, por sua vez, reforçou a ideia de rapidez na tomada de medidas - sob pena de multa - mas especificou um prazo de 5 dias, de apresentação de Relatório Circunstanciado à ANAC, contendo os dados da medição do coeficiente de atrito da pista - feitos em teste de calibração, decorrentes de construção do pavimento ou de seu recapeamento ou de tratamento superficial; ou feitos em teste de manutenção, para os casos fora das hipóteses de calibração (Art. 2º, inciso V, alíneas "a" e "b") - em que se deveriam apresentar também, no mesmo relatório, evidências de que estaria tomando as providências cabíveis para garantir a manutenção das condições de segurança da pista, caso o coeficiente estivesse no patamar do caso em tela (Art. 3º, § 1º e § 2):

§ 1º O operador de aeródromo deve encaminhar relatório circunstanciado com o resultado do teste de calibração ou teste de monitoramento à ANAC no prazo de 5 (cinco) dias após a conclusão do teste para análise e adoção de eventuais medidas cabíveis pela ANAC, também no prazo de 5 (cinco) dias.

§ 2º Verificada a situação do inciso III do caput, o operador de aeródromo **deve fazer acompanhar** o relatório com o resultado do teste de monitoramento **de evidências de que tenha iniciado processo administrativo que VIABILIZE a manutenção das condições de segurança da pista de pouso e decolagem** antes que o coeficiente de atrito atinja o indicado na coluna [8] da Tabela 1, **sob pena de multa e outras medidas que eventual fiscalização vier a determinar**. (sem destaque no original)

4.12. Não há como se precisar o momento de tomada de providências - início do processo administrativo - ou das ações corretivas por parte da Interessada, uma vez que esta apresentou documentação fazendo referência a isso apenas no 1º Recurso, trazendo, como data, 03/06/2009 e a informação de que a obra de recuperação **estava em andamento** (*vide* item 2.11, XI, acima). Por outro lado, é possível afirmar que até a data da Inspeção Aeroportuária, 30/07/2008, não haviam sido tomadas as medidas necessárias para o reestabelecimento do coeficiente de atrito da pista - seja na indicação de estarem sendo tomadas as providências pertinentes para o início das obras ou no seu efetivo começo.

4.13. Dessa forma, tem-se como norma aplicável a IAC 4302-2001, posto que não estava em vigor na data da Inspeção Aeroportuária a Resolução n. 88/2009, consistindo, pois, a infração **em não**

**iniciar, prontamente (imediatamente), as ações corretivas apropriadas para restaurar o nível de atrito exigido.** Logo, observa-se que a consumação da infração está intimamente ligada ao momento de início das ações corretivas, imediatamente - ao se constatar valor de atrito inferior ao de manutenção, 0,50. A Interessada, como sabido não iniciou, imediatamente, as ações corretivas, já que teve conhecimento do valor de atrito insuficiente em 18/11/2006 e nada havia feito ou apresentado até, pelo menos, 30/07/2008. Assim, como não deu início as ações corretivas em 18/11/2006, quando tomou conhecimento do valor de atrito insuficiente, naquele momento consumou-se a infração.

4.14. Observa-se também, que não haveria que se falar na aplicação da Res. 88/2009, pois esta, apesar de corroborar a necessidade de rapidez na tomada de providências, quantificou o tempo, cinco dias, em que, não necessariamente, dever-se-ia iniciar as ações corretivas, mas se deveria apresentar evidências do início de processo administrativo que viabilize a manutenção das condições de segurança. Portanto, apesar de as normas estarem tutelando o mesmo bem jurídico, grosso modo, a segurança da pista decorrente da manutenção do coeficiente de atrito requerido, o tipo infracional em ambas não é exatamente o mesmo. Mais do que isso, o fato que dá origem à obrigação é a medição de atrito da pista, decorrente de teste de calibração ou de correção, cuja data consignada é 18/11/2006, ocorrida sob a vigência da IAC 4302-2001. Não há como se estender, desse modo, a consumação da infração ao período de vigência da Res. 88/2009 e, por consequência, à data de lavratura do AI.

4.15. Destaque-se que esse foi o entendimento da Procuradoria Federal junto à ANAC (fls. 238): "*considera-se como data do fato aquela em que foi detectada a ocorrência do ilícito ora apurado ou seja 18 de novembro de 2006 (data da medição)*". Seguindo esse mesmo entendimento a SIA, convalidou o AI, alterando a data de infração para o dia 18/11/2006. Como decorrência disto, a convalidação do AI também englobou a alteração do enquadramento, indicando-se as normas vigentes à época, itens 2.1.1, 2.1.2 e 2.1.3 da IAC 4302 c/c a ementa ICL("1 - Infração aos preceitos gerais do CBA ou da legislação complementar") da IAC 012-1001.

4.16. **Das razões recursais** - No que concerne às razões do interessado apresentadas em sede recursal, é relevante destacar que estas não se fizeram acompanhar de qualquer documento que afaste, de forma cabal, a materialidade infracional. Nos moldes, do previsto no art. 36, da Lei n. 9874/99, cabe ao interessado a prova dos fatos que tenha alegado.

4.17. **Quanto a alegação de que a Resolução nº 25/2008, norma que se fundamentou a aplicação da sanção pecuniária ao autuado, fora elaborada sem observância do disposto na Lei nº 11.182/2005**, o qual dispõe que "*as iniciativas ou alterações de atos normativos que afetem direitos de agentes econômicos, inclusive de trabalhadores do setor ou de usuários de serviços aéreos, serão precedidas de audiência pública convocada e dirigida pela ANAC*", importante frisar, inicialmente, que a Resolução ANAC nº 25/2008 não é a fonte primária da obrigação e referência única na aplicação da sanção, sendo complementada, no caso concreto, pela Resolução ANAC nº 009, de 05/06/2007, apenas prevê valores distintos de multa para as diversas hipóteses de infração à legislação complementar editada pela ANAC, conforme definido no caput do art. 289 do CBA.

4.18. Especificamente quanto aos valores das multas previstos nas tabelas, há que se salientar, primeiramente, que a Resolução nº 25/2008 foi editada em substituição à Resolução nº 13/2007, a qual, por sua vez, substituiu a antiga IAC 012-1001. Esta IAC foi aprovada pela Portaria DAC Nº 130/DGAC, de 27 de janeiro de 2003, publicada no DOU nº 23, de 31 de janeiro de 2003, portanto, anteriormente à Lei nº 11.182/2005. O Anexo 6 da referida Instrução continha Tabela de Infrações, que indicava, para os casos de infrações referentes à administração aeroportuária, apenas uma única ocorrência genérica com a seguinte descrição: "*Infração aos preceitos gerais do CBA ou da legislação complementar*". A multa consignada para as ocorrências, no caso de pessoa jurídica, previam o valor máximo de R\$ 200.000,00. A Resolução nº 13/2007 apenas manteve referida disposição, em termos idênticos.

4.19. A Resolução nº 25/2008, portanto, não significou uma maior restrição aos direitos dos agentes econômicos por ela atingidos. Pelo contrário, importou maior proporcionalidade, na medida em que conferiu valores distintos e mais brandos de multas para as infrações cometidas pela Administração Aeroportuária.

4.20. Há que se ressaltar, ainda, que o ato normativo em questão foi editado pela ANAC nos limites de sua competência reguladora, assim definida no art. 8º da Lei nº 11.182/2005, com destaque para os incisos VII, X, XI, XXX, XXXV e XLVI. Trata-se, portanto, de norma revestida de presunção de legalidade e legitimidade, como são os atos da Administração Pública Federal, não havendo que se falar na existência de qualquer vício, seja formal ou material.

4.21. Destaca-se, ainda, que referida resolução tem por escopo garantir a segurança das operações aéreas, visto que consiste em instrumento eficaz e necessário para compelir os regulados a cumprirem os requisitos de segurança previstos na Lei e na legislação complementar editada por esta Agência.

4.22. Dessa forma, a Resolução nº 25/2008 favorece o desenvolvimento da aviação civil de forma segura, propiciando a prestação de serviços adequados à sociedade, na medida em que busca garantir que a atuação dos agentes econômicos envolvidos ocorra de forma consentânea com os princípios e regras de segurança que norteiam a aviação civil como um todo. Em última análise, a norma em tela tem o condão de proteger os direitos à vida e à segurança insculpidos no art. 5º da Constituição. Verificado, pois, que a norma em questão possui amparo legal e que harmoniza-se com os direitos e garantias fundamentais insculpidos.

4.23. **No que toca ao argumento de nulidade da autuação, por falta de poder normativo por parte da ANAC para tratar de infrações e de valores de multa**, a ASJIN entende que nos termos do artigo 289 do Código Brasileiro de Aeronáutica, 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, do mesmo Código, por sua vez, define que "*a legislação complementar é formada pela regulamentação prevista neste Código, pelas leis especiais, decretos e normas sobre matéria aeronáutica*".

4.24. 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 a Resolução 25, de 25/04/2008.

4.25. É possível entender pela técnica da exegese sistêmico-integrativa que as resoluções e instruções, especialmente a Resolução ANAC nº 25, de 25/04/2008, a IAC 4302 e a IAC 012-100, por descreverem especificamente a conduta praticada pelo regulado autuado - *ex vi* item 01, COD CSL, da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, adotado como parâmetro para fins de quantificação da infração prevista na ementa ICL("1 - Infração aos preceitos gerais do CBA ou da legislação complementar") da IAC 012-1001 e itens 2.1.1, 2.1.2 e 2.1.3 da IAC 4302 - se enquadram 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.

4.26. 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.

4.27. No exercício da competência fiscalizatória, 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. Neste espeque, o descumprimento dos preceitos constantes de normatização complementar, , subjugada, nos termos daquele dispositivo, o infrator à sanção de multa ali prevista. Assim, à Autarquia estão asseguradas as respectivas competências de atuação, edição de normas, e fiscalização, insculpidas no art. 8º da sua Lei de criação, Lei 11.182/2005.

4.28. Neste sentido, uma vez que um dos agentes da ANAC, mediante fiscalização (exercício do *manus* do poder de polícia da agência insculpido também no artigo 8º da Lei 11.182/2005) identifique que determinada empresa deixou de cumprir o estabelecido pelos itens 2.1.1, 2.1.2 e 2.1.3 da IAC

4302 c/c o item 01, COD CSL, da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, adotado como parâmetro para fins de quantificação da infração prevista na ementa ICL("I – Infração aos preceitos gerais do CBA ou da legislação complementar") da IAC 012-100, entendemos que está caracterizado o descumprimento à legislação complementar. Portanto, sustentável (e obrigatório nos termos do art. 291 do CBA) a lavratura do auto de infração e subsequente aplicação de multa:

CBA

Art. 291. Toda vez que se verifique a ocorrência de infração prevista neste Código ou na legislação complementar, a autoridade aeronáutica lavrará o respectivo auto, remetendo-o à autoridade ou ao órgão competente para a apuração, julgamento ou providência administrativa cabível.

§ 1º Quando a infração constituir crime, a autoridade levará, imediatamente, o fato ao conhecimento da autoridade policial ou judicial competente.

§ 2º Tratando-se de crime, em que se deva deter membros de tripulação de aeronave que realize serviço público de transporte aéreo, a autoridade aeronáutica, concomitantemente à providência prevista no parágrafo anterior, deverá tomar as medidas que possibilitem a continuação do voo.

4.29. Ato contínuo, subteve-se a incidência do artigo 299 da mesma lei que é o supedâneo concreto para a apenação da empresa.

4.30. Além disso, conforme elucidado acima, o artigo 1º, §3º, do CBA, define que "a legislação complementar é formada pela regulamentação prevista neste Código, pelas leis especiais, decretos e normas sobre matéria aeronáutica". 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.

4.31. Dentre aquelas prerrogativas, frise-se, necessárias e inerentes à razão de ser e criação da própria agência reguladora, 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). O artigo 8º, inciso IV, expressamente define competência da autarquia para o estabelecimento de normas. Especificamente quanto ao campo da infraestrutura aeroportuária, o permissivo se encontra no inciso XXI do mesmo dispositivo:

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 infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe:

(...)

IV – realizar estudos, **estabelecer normas**, promover a implementação das normas e recomendações internacionais de aviação civil, observados os acordos, tratados e convenções internacionais de que seja parte a República Federativa do Brasil;

(...)

XXI – regular e fiscalizar a infra-estrutura 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;

(...)

XLVI – editar e dar publicidade às instruções e aos regulamentos necessários à aplicação desta Lei;

[destacamos]

4.32. A esse respeito, destaque-se que O Estado brasileiro, a partir da instituição do movimento nacional de desestatização, passou a adotar um modelo gerencial de Administração Pública, passando a adotar papel preponderante na fiscalização e regulação de atividades econômicas, ao invés de explorá-las diretamente. MENDES, Conrad Hubner, explica que sem a atribuição regulamentar as agências não poderiam ser taxadas de "reguladoras":

"Possuindo poder normativo, então, consideraremos o ente uma agência reguladora. Esta será, portanto, não o ente que, simplesmente exerça regulação em qualquer das formas, mas, acima de tudo, o que possua competência para produzir normas gerais e abstratas que interfirerem diretamente na esfera de direito dos particulares." (MENDES, 2000, p. 129. MENDES, Conrad Hubner, **Reforma do Estado e Agências Reguladoras: Estabelecendo os Parâmetros de Discussão**. In: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). Direito Administrativo Econômico. São Paulo: Malheiros Editores, 2000)

4.33. Fato é que entende a doutrina administrativa especializada, especificamente no tocante à competência regulamentar das Agências Reguladoras (e por seguinte a competência da ANAC para definir infrações), haveria uma espécie de delegação limitada, ou seja, o Poder Legislativo disporia de parcela de suas atribuições em favor das agências reguladoras, abrindo espaço para que, no limite da delegação, pudessem, livremente, editar normas gerais e abstratas com força de lei.

4.34. Diogo de Figueiredo Moreira Neto, elucida:

"A terceira técnica geral de delegação vem a ser a delegatização, oriunda do conceito do desenvolvido na doutrina francesa da *délégation de matières*, adotado na jurisprudência do Conselho de Estado em dezembro de 1907 (...) a qual, modificando postura tradicional, no sentido de que o titular de um determinado poder não tem dele disposição, mas, tão somente o exercício, passou a aceitar, como fundamento da delegação, a retirada, pelo próprio legislador, de certas matérias do domínio da lei (*domaine de la loi*), passando-se ao domínio do regulamento (*domaine de l'ordonnance*)". (MOREIRA NETO, 2003: p. 122)

Alexandre dos Santos Aragão leciona que não há inconstitucionalidade na deslegatização, que não consistiria propriamente em uma transferência de poderes legislativos, mas apenas na adoção, pelo próprio legislador, de uma política legislativa pela qual transfere a uma outra sede legislativa a regulação de determinada matéria. (ARAGÃO, 2005, p. 422-423)

Sem embargo, os defensores da tese sustentam que própria Constituição Federal teria autorizado expressamente a deslegatização ao estabelecer no art. 48 que o Congresso Nacional poderia dispor de todas as matérias ali elencadas. Logo, ali presente expressa autorização para disposição da matéria, poderia o Congresso legislar, não legislar e até deslegatizar, caso assim entendido (MOREIRA NETO, 2003: p. 122).

Fato é que a competência regulamentar encontra também respaldo na jurisprudência pátria. O Tribunal de Justiça de Minas Gerais, ao proferir voto no julgamento do agravo de instrumento nº 1.0145.05.224751-0/006 (1), publicado em 30/03/2009, manifestou-se sob o caso em apreciação naquela oportunidade que:

"Cuida-se de um poder regulamentador geral e abstrato, não tendo qualquer incidência em casos concretos, como o dos autos, a justificar sua intervenção no feito, até porque as agências reguladoras exercem uma atividade delegada pelo Poder Executivo e Legislativo. Trata-se do chamado fenômeno da deslegatização ou delegação limitada. Em outras palavras, a retirada pelo próprio legislador, de certas matérias, do domínio da lei, para atribuí-las à disciplina normativa das agências."

4.35. Indiscutível que as agências reguladoras produzem atos normativos gerais e abstratos de observância obrigatória para os particulares que exercem atividades inseridas no seu âmbito de regulação. As agências reguladoras foram idealizadas a partir da implementação do plano nacional de desestatização com a finalidade de servir de órgãos reguladores das atividades cuja exploração foi transferida ou permitida aos particulares. Assim, a noção de regulação está intimamente ligada a finalidade econômica e técnica, cabendo, destarte, a tais órgãos, a expedição, tão somente de atos com conteúdo técnico e/ou econômico necessário ao fiel desempenho de sua função.

4.36. Isso posto, entendemos que a competência normativa da ANAC também decorre na exegese sistêmica-integrativa inerente ao arcabouço do sistema normativo de aviação civil e tem respaldo na doutrina administrativa especializada, inclusive constitucional, uma vez estabelecida a figura do Estado Regulador.

4.37. Assim, não se sustentam as alegações de que a ANAC não poderia normatizar acerca de infrações e de valores de multa.

4.38. Por fim, reitera-se que a interessada não apresentou provas do cumprimento da norma. Não há, portanto, nos autos nenhum elemento que descaracterize a materialidade infracional.

4.39. Isto posto, conclui-se que as alegações do interessado não foram eficazes para afastar a aplicação da sanção administrativa. Resta configurada a infração apontada pelo AI.

**5. DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO**

5.1. Primeiramente, deve-se destacar a concordância com o praticado pela Primeira Instância, ao adotar o item 01, COD CSL, da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, como parâmetro para fins de quantificação da infração prevista na ementa ICL("I – Infração aos preceitos gerais do CBA ou da legislação complementar") da IAC 012-1001, vigente à época da infração. Tal prática não trouxe prejuízo nem para administração tampouco à Interessada. A referida IAC dispunha apenas sobre os valores máximos de multa, sem definir os critérios a serem observados quando da dosimetria da multa:

4.9 O Subdepartamento de Planejamento analisará as Propostas de Aplicação de Sanção de acordo com o grau de gravidade e reincidências e poderá adotar uma das seguintes providências arroladas a seguir:

- I – arquivamento;
- II – advertência;
- III – multa;
- IV – suspensão de certificados, licenças, concessões ou autorizações;
- V – detenção, interdição ou apreensão de aeronave, ou do material transportado;

(...)

7.5 Os valores máximos de multa serão expressos em reais de acordo com a Tabela em anexo.

CÓDIGO BRASILEIRO DE AERONÁUTICA			
ART 36 parágrafo 1º combinado com ART. 289			
INFRAÇÃO IMPUTÁVEL ÀS EMPRESAS DE ADMINISTRAÇÃO AEROPORTUÁRIA E DE SERVIÇOS AUXILIARES			
COD		P. FÍSICA	P. JURÍDICA
ICL	I – Infração aos preceitos gerais do CBA ou da legislação complementar.	10.000	200.000

5.2. Como se vê, o valor máximo de multa previsto para Pessoa Jurídica era R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais). Tal valor foi mantido na Resolução n. 25/2008, adotada como parâmetro para fins de quantificação do valor da multa pela Primeira Instância, uma vez que, além de vigor na época da prolação da DC1, trazia os patamares mínimo, médio e máximo de valor de multa e os critérios para sua definição - circunstâncias atenuantes e agravantes aplicáveis:

Art. 20. O valor da multa será expresso em moeda corrente e aplicado de acordo com o previsto nas Tabelas constantes dos Anexos I e II.

(...)

Art. 22. Para efeito de aplicação de penalidades serão consideradas as circunstâncias atenuantes e agravantes.

§ 1º São circunstâncias atenuantes:

- I - o reconhecimento da prática da infração;
- II - a adoção voluntária de providências eficazes para evitar ou amenizar as consequências da infração, antes de proferida a decisão;
- III - a inexistência de aplicação de penalidades no último ano.

§ 2º São circunstâncias agravantes:

- I - a reincidência;
- II - a recusa em adotar medidas para reparação dos efeitos da infração;
- III - a obtenção, para si ou para outrem, de vantagens resultantes da infração;
- IV - exposição ao risco da integridade física de pessoas;
- V - a destruição de bens públicos;
- VI - o número de reclamações de passageiros registradas em relação ao mesmo fato. (Redação dada pela Resolução nº 306, de 25.2.2014)

§ 3º Ocorre reincidência quando houver o cometimento de nova infração, após penalização definitiva por infração anterior.

§ 4º Para efeito de reincidência não prevalece a infração anterior se entre a data de seu cometimento e a da infração posterior tiver decorrido período de tempo igual ou superior a um ano.

5.3. Os valores de multa vigentes na época da DC1 eram:

II - CONSTRUÇÃO/MANUTENÇÃO E OPERAÇÃO DE AERÓDROMOS				
COD		P. JURÍDICA		
CSL	1. Não providenciar a recuperação das condições do pavimento da pista de pouso e decolagem de aeródromo público quando as medições dos coeficientes de atrito e de textura indicarem resultados inferiores aos níveis de manutenção estabelecidos na legislação em vigor.	80.000	140.000	200.000

5.4. A Instrução Normativa ANAC nº 08/2008 determina que a penalidade de multa deve ser calculada a partir do valor intermediário constante das tabelas aprovadas em anexo à Resolução nº 25, em vigor desde 28/04/08, observando-se as circunstâncias atenuantes e agravantes existentes.

5.5. Para o reconhecimento da circunstância atenuante prevista no artigo 22, § 1º, inciso I da Resolução ANAC nº 25/2008 ("o reconhecimento da prática da infração") entende-se que o ente regulado deve reconhecer não só a prática do ato, mas também o fato de que essa conduta infringiu norma de competência da Autoridade de Aviação Civil, o que não se deu nos autos do processo. Dessa forma, deve ser afastada a sua incidência.

5.6. Da mesma forma, entende-se que o Interessado não demonstrou, nos autos, ter adotado voluntariamente qualquer providência eficaz para amenizar as consequências da infração. Repare-se que nenhuma medida que configure um dever pode ser fundamento para a aplicação dessa atenuante, prevista no artigo 22, § 1º, inciso II.

5.7. Para a análise da circunstância atenuante prevista no artigo 22, § 1º, inciso III ("a inexistência de aplicação de penalidades no último ano"), é necessária pesquisa para identificar a eventual existência de sanção aplicada ao ente regulado no período de um ano encerrado nas datas dispostas no quadro em epígrafe – que são as datas das infrações ora analisadas.

5.8. Em pesquisa no Sistema Integrado de Gestão de Créditos – SIGEC dessa Agência, ora anexada a essa análise (SEI 2686851) ficou demonstrado que não há penalidade anteriormente aplicada ao autuado nessa situação, em conformidade ao destacado em primeira instância.

5.9. Quanto à existência de circunstância agravante, não se vê, nos autos, qualquer elemento que configure hipótese prevista no § 2º do artigo 22 da Resolução ANAC nº 25/2008.

5.10. Dada a presença de circunstância atenuante e ausência de circunstâncias agravantes aplicáveis ao caso, sugere-se que a penalidade a ser aplicada seja quantificada em R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), que é o valor mínimo para a hipótese do item 01, COD CSL, da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, adotado como parâmetro para fins de quantificação da infração prevista na ementa ICL("I – Infração aos preceitos gerais do CBA ou da legislação complementar") da IAC 012-1001.

5.11. **Da sanção a ser aplicada em definitivo** - Quanto ao valor da multa aplicada pela decisão de primeira instância administrativa de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), temos que apontar sua regularidade.

**6. CONCLUSÃO**

6.1. 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\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

6.2. É o voto.



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Camargo Cassimiro, Técnico(a) em Regulação de Aviação Civil**, em 21/02/2019, às 19:22, 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 **2733062** e o código CRC **D97705CD**.

SEI nº 2733062





## CERTIDÃO

### **CERTIDÃO DE JULGAMENTO EM SEGUNDA INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA**

#### **492ª SESSÃO DE JULGAMENTO DA ASJIN**

**Processo:** 60800.081206/2009-85

**Interessado:** INFRAERO

**Crédito de Multa (nº SIGEC):** 658749176

**AINI:** 01735/2009

#### **Membros Julgadores ASJIN:**

- Bruno Kruchak Barros - Bruno Kruchak Barros - SIAPE 1629380- Portaria ANAC nº 2026/DIRP/2016 - Presidente da Sessão Recursal
- Rodrigo Camargo Cassimiro - SIAPE 1624880 - Portaria ANAC nº 845/DIRP/2017 - Relator.
- Samara Alecrim Sardinha - SIAPE 1649446 - Portaria ANAC nº 3883DIRP/2018 - 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, votou por NEGAR PROVIMENTO ao recurso, MANTENDO, assim, a sanção aplicada pelo setor de decisão de primeira instância administrativa, no valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), nos termos do voto da Relator.**

Os Membros Julgadores votaram com a Relator.



Documento assinado eletronicamente por **Samara Alecrim Sardinha, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 21/02/2019, às 17:16, 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 21/02/2019, às 17:18, 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 **Rodrigo Camargo Cassimiro, Técnico(a) em Regulação de Aviação Civil**, em 21/02/2019, às 19:23, 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 **2733636** e o código CRC **7441A295**.

---