



PARECER N° 84/2020/JULG ASJIN/ASJIN
PROCESSO N° 00065.096388/2014-95
INTERESSADO: EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA -
INFRAERO

PROPOSTA DE DECISÃO DE SEGUNDA INSTÂNCIA – ASJIN

Auto de Infração: 02029/2014 **Lavratura do Auto de Infração:** 21/07/2014

Crédito de Multa (SIGEC): 668.370/19-3

Infração: não manter disponível no serviço de prevenção salvamento e combate a incêndio do aeródromo os tipos e estoques de agentes extintores indicados na legislação em vigor

Enquadramento: art. 289, inciso I, do CBA c/c item 8.4.4.1 da Resolução ANAC nº 279/2013 c/c item 22 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008

Data da infração: 26/03/2014 **Hora:** 17:00 **Local:** Aeroporto Jorge Amado / Ilhéus BA (SBIL)

Proponente: Renata de Albuquerque de Azevedo – SIAPE 1766164

1. **RELATÓRIO**

1.1. **Introdução**

Trata-se de recurso interposto por INFRAERO - EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUARIA em face da decisão proferida no curso do Processo Administrativo nº 00065.096388/2014-95, conforme registrado no Sistema Eletrônico de Informações desta Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, da qual restou aplicada pena de multa, consubstanciada essa no crédito registrado no Sistema Integrado de Gestão de Créditos – SIGEC sob o número 668.370/19-3.

O Auto de Infração nº 02029/2014, que deu origem ao presente processo, foi lavrado em 21/07/2014, capitulando a conduta do Interessado no art. 289, inciso I, do CBA – Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565, de 19/12/1986) c/c item 8.4.4.1 da Resolução ANAC nº 279/2013 c/c item 22 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, descrevendo-se o seguinte (fl. 01):

Data: 26/03/2014 Hora: 17:00 Local: Aeroporto Jorge Amado / Ilhéus BA (SBIL)

(...)

Descrição da Ocorrência: Não manter disponível, no serviço de prevenção, salvamento e combate a incêndio do aeródromo, os tipos e estoques de agentes extintores indicados na legislação em vigor.

CÓDIGO EMENTA: CSL 22.

HISTÓRICO: Durante os trabalhos de inspeção periódica realizados no Aeroporto Jorge Amado/Ilhéus-BA, foi constatado que a quantidade de cilindros(s) reserva(s) não garantia a disponibilidade do sistema de PQ dos CCI em linha, após a utilização, recarga e/ou manutenção do referido sistema.

Essa situação foi apontada no item 4.4 do Relatório de Inspeção Aeroportuária (RIA) nº 008P/SIA-GFIS/2014, realizada no período entre 25/03/2014 e 28/03/2014.

1.2. *Relatório de Fiscalização*

Consta nos autos a cópia parcial do documento referente à fiscalização realizada de 25 a 28/03/2014, 'Relatório de Inspeção Aeroportuária' – RIA nº 008P/SIA-GFIS/2014, em que são apontadas são apontadas as “não-conformidades” – fl. 02.

No item 4.4 do relatório está descrito que “A quantidade de cilindro(s) reserva(s) não garante a disponibilidade do sistema de PQ dos CCI em linha, após a utilização, recarga e/ou manutenção do referido sistema (foto nº 1)”.

À fl. 03, consta a foto nº 1 acima referenciada.

O Anexo apresenta a cópia do processo com melhor resolução – SEI 0693818.

1.3. *Defesa do Interessado*

Notificado da lavratura do Auto de Infração em 30/07/2014 (fl. 04), o Autuado postou/protocolou defesa em 18/08/2014 (fls. 05/17).

No documento, o Autuado afirma “inexistência de qualquer infração como aquela descrita no Auto de Infração em tela”. Requer a anulação/arquivamento do presente Auto de Infração, alegando que este padece de vício insanável, qual seja, a ausência de respaldo legal.

Quanto ao mérito, apresenta os seguintes argumentos:

- Os carros de combate a incêndio são da marca “Ivaco Magirus” e foram fabricados na Alemanha, seguindo as normas europeias quanto ao sistema de válvulas e registros;
- Até dezembro de 2013 não havia problemas para recarregar os cilindros de nitrogênio do CCI, pois as companhias nacionais utilizavam válvulas adaptadoras. A partir de 01/12/2013, as empresas que prestam esse serviço passaram a recusar a utilização das referidas válvulas, alegando que elas aumentariam o risco de ocorrência de um acidente grave;
- Não sendo possível recarregar os cilindros em Ilhéus e região, os mesmos foram enviados para Aracaju/SE, conforme Nota Fiscal em anexo (fl. 08).

O Autuado defende que o Aeroporto foi notificado do Auto de Infração ora impugnado, enquanto procedia as ações corretivas apontadas no RIA nº 008P/SIA-GFIS/2014. Quanto a isso, requer que o Auto seja anulado/arquivado, por medida de legalidade e segurança jurídica.

Ao final, o Interessado solicita que a defesa seja recebida e provida para anular/arquivar o auto de infração ora em análise.

Cópias de documentos com a finalidade de demonstrar poderes de representação foram juntados às folhas 09 a 17.

Despacho nº 480/2014/GFIS/SIA/ANAC, datado de 22/08/2014 (fl. 18), no qual foi certificada a existência de manifestação tempestiva juntada aos autos, bem como o encerramento da fase instrutória e início da fase de análise e decisão.

1.4. ***Decisão de Primeira Instância***

Em 29/05/2017, a autoridade competente, após apontar a presença de defesa, decidiu pela aplicação, sem atenuante e/ou agravante, de multa no valor de R\$ 17.500,00 (dezesete mil e quinhentos reais) – SEI 0704540 e 0704573.

Consta nos autos a Notificação de Decisão nº 418(SEI)/2017/AIM/GNAD/SIA-ANAC, documento assinado eletronicamente em 31/05/2017 (SEI 0723132), informando o Interessado acerca da aplicação de penalidade de multa, abrindo prazo para interposição de recurso.

1.5. ***Recurso do Interessado***

Tendo tomado conhecimento da decisão em 07/06/2017 (SEI nº 0781530), o Interessado apresentou recurso em 19/06/2017 (SEI nº 0797940).

Consta nos autos o formulário de solicitação de vistas (SEI nº 1059431).

Em suas razões, o Interessado apresenta, resumidamente, as seguintes alegações:

- (i) reitera suas alegações de mérito apresentadas em defesa;
- (ii) quanto à inaplicabilidade de atenuantes, declara que não tentou negar a realização dos fatos expostos no Auto de Infração. Afirma ter trazido aos autos elementos quanto às ações mitigadoras. Entende que restou “evidenciado no processo que (1) houve o reconhecimento, por parte da Infraero, da prática da infração e (2) que adotou providências para minimizar as suas consequências”.
- (iii) alega que não houve comprovação de que a reincidência da Infraero se refere a fato infracional ocorrido no mesmo aeroporto em que ocorrera o fato objeto do processo sancionador
- (iv) apresenta seu entendimento quanto à impossibilidade de aplicação de qualquer penalidade em razão da revogação da norma na qual havia a sua previsão. Aduz que eventual aplicação de multa deveria considerar a efetiva incidência de atenuantes, de forma a realizar sua dosimetria no mínimo legal.
- (v) aponta vícios formais e materiais no processamento em curso, entendendo que tais tornam nulos os atos praticados por esta Agência;
- (vi) alega insubsistência da Resolução ANAC nº 25/2008, no que tange à aplicação de sanção, tendo em vista, segundo entende, por ser ato normativo infralegal;
- (vii) aduz quanto à presença de vício formal na Resolução ANAC nº 25/2008 por desrespeito à forma prevista em lei para a sua edição; e
- (viii) alega inaplicabilidade dos valores de sanção apontados com base nas Tabelas dos ANEXOS da Resolução ANAC nº 25/2008.

Ao final, requer anulação do presente processo. Alternativamente, solicita a redução da multa aplicada considerando as circunstâncias atenuantes.

Tempestividade do recurso certificada em 15/09/2017 – SEI 1062432.

1.6. ***Decisão de Segunda Instância***

Na 498ª Sessão de Julgamento, realizada em 30/05/2019, a ASJIN decidiu, por unanimidade, anular a decisão de primeira instância (SEI nº 0704573), cancelando a multa aplicada que constitui o crédito nº 660.075/17-1 e retornando o processo à origem (Superintendência Infraestrutura Aeroportuária) para a necessária decisão.– SEI nº 3054772 e 3041254.

Consta o Ofício nº 5126/2019/ASJIN-ANAC, de 18/06/2019 referente à notificação de anulação da decisão de primeira instância administrativa (SEI nº 3143108).

1.7. ***Decisão de Primeira Instância***

Em nova decisão de primeira instância, prolatada em 22/07/2019, a autoridade competente, após apontar a presença de defesa, decidiu pela aplicação, com atenuante e sem agravante, de multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) – SEI nº 3209643 e 3209991.

Consta nos autos o Ofício nº 6872/2019/ASJIN-ANAC, documento assinado eletronicamente em 25/07/2019 (SEI nº 3279418), informando o Interessado acerca da aplicação de penalidade de multa, abrindo prazo para interposição de recurso.

1.8. ***Recurso do Interessado***

Tendo tomado conhecimento da decisão em 01/08/2019 (SEI nº 3332480), o Interessado apresentou recurso em 07/08/2019 (SEI nº 3323528).

Em suas razões, requer a recorrente, preliminarmente, a concessão de efeito suspensivo ao recurso administrativo para que o crédito não tributário não seja lançado até o trânsito em julgado administrativo dos presentes autos.

Alega ocorrência de prescrição, entendendo que ao reconhecer a própria nulidade, a ANAC alcançou os prazos prescricionais previstos tanto no art. 1º da Lei 9873/1999 (5 anos) quanto naquele previsto no art. 1º, §1º, da mesma Lei. Requer a manifestação do órgão julgador acerca de ambas as prescrições apontadas.

Reitera o as alegações apresentadas no primeiro recurso quanto ao vício material e formal da Resolução nº 25, de 2008.

Ao final, a Recorrente requer a reforma da decisão administrativa de primeira instância para que sejam acatados os argumentos apresentados na defesa e no recurso. Solicita deferimento. Alternativamente, caso se entenda pelo reconhecimento de agravantes não referidas na decisão de primeira instância, solicita que seja aberto novo prazo para manifestação.

Tempestividade do recurso certificada em 12/08/2019 – SEI nº 3339635.

1.9. ***Gravame à Situação do Recorrente***

Em 09/09/2019, foi identificada a possibilidade de decorrer gravame à situação do Recorrente diante o afastamento da circunstância atenuante com base no inciso I do §1º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472/2018 ("o reconhecimento da prática da infração") aplicada em decisão de primeira instância, podendo a multa ser agravada para o valor de R\$ 17.500,00 (dezesete mil e quinhentos reais) – SEI nº 3474289 e 3474483.

Em 11/09/2019, emitido o Ofício nº 8411/2019/ASJIN-ANAC quanto à situação gravame ao Recorrente (SEI nº 3484875).

Tendo sido cientificado em 18/09/2019 (SEI nº 3562708), o Interessado apresentou manifestação em 30/09/2019 (SEI nº 3558022), por meio do Recibo Eletrônico de Protocolo SEI nº 3558024.

Em suas razões, o Interessado descreve sucintamente os feitos no presente processo. Apresenta suas alegações conforme segue:

10. Causa espécie à esta defesa que após a lavratura do Auto ter ocorrido em parcos 2014 e se desenvolvido em cenário processual confuso, com cassação de Decisão de Primeira Instância e reconhecimento da atenuante por parte da Autoridade que decidiu posteriormente, em nova Decisão de Primeira Instância, venha-se, a essa altura processual, iniciar novo debate sobre a ocorrência ou não do reconhecimento da prática da infração.

11. Ora, o fato de a defesa não ter destacado em caixa alta, negrito e sublinhado a óbvia expressão: “reconhece a prática da infração”, não pode, em sistema processual qualquer, que preze pela interpretação dos fatos, das alegações e da instrução, atingir a segurança jurídica tão inafastável ao processo, para suscitar a ausência de reconhecimento, quando na verdade, trata-se

de mera interpretação lógica e sistemática de tudo o que se traz no feito.

12. Assim, ratifica-se todos os termos da defesa, dos recursos pretéritos, para pugnar pelo reconhecimento da prescrição intercorrente, culminando com o arquivamento do feito. Alternativamente, caso assim não entenda, que seja mantida a multa arbitrada em seu mínimo legal, vez que em todo o curso do processo não houve nenhum questionamento quanto à ocorrência dos fatos relatados no AI, ao contrário, houve sim a juntada do RIA, informando que estavam em andamento as providências para solucionar a ausência da peça adaptativa dos extintores alemães, que deixaram de ser fabricadas no Brasil.

Ao final, ratifica os termos das manifestações pretéritas e da impugnação ao AI, com especial destaque para o reconhecimento da prática da infração.

1.10. ***Outros Atos Processuais e Documentos***

Termo de Encerramento de Trâmite Físico assinado eletronicamente em 26/10/2016 (SEI nº 0072360).

Consta aos autos o Despacho da Secretaria da ASJIN, documento assinado eletronicamente em 30/05/2018 (SEI nº 1826029), encaminhando o processo para análise e deliberação.

O presente expediente atribuído a esta servidora via Sistema SEI em 13/02/2019.

Anexados aos autos os Extratos de Lançamento do Sistema SIGEC (SEI nº 0723145, 3277991 e 3867956).

Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral emitido pela Receita Federal (SEI nº 0723150).

Despacho emitido pela Secretaria da ASJIN e assinado em 03/10/2019 (SEI nº 3568113), retornando o processo à relatoria para análise da manifestação juntada.

É o relatório.

2. **PRELIMINARES**

2.1. ***Da Solicitação de Aplicação do Efeito Suspensivo***

Em recurso, o Interessado requer a aplicação de efeito suspensivo ao recurso, nos termos do §1º, art. 38 da Resolução ANAC 472/2018 c/c parágrafo único do art. 61 da Lei nº 9.784/99:

Resolução ANAC nº 472/2018

Art. 38. Da decisão administrativa que aplicar sanção pecuniária, caberá recurso a ser interposto no prazo de 10 (dez) dias, contados da data da ciência da decisão pelo autuado, no endereço físico ou eletrônico indicado.

§ 1º O recurso não terá efeito suspensivo, ressalvada a possibilidade prevista no parágrafo único do art. 61 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. (Redação dada pela Resolução nº 497, de 29.11.2018)

Lei nº 9.784/1999

Art. 61. Salvo disposição legal em contrário, o recurso não tem efeito suspensivo.

Parágrafo único. Havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, a autoridade recorrida ou a imediatamente superior poderá, de ofício ou a pedido, dar efeito suspensivo ao recurso.

Cabe dizer que o referido parágrafo único do artigo 61, da Lei nº 9.784/1999, invocado pelo autuado, estabelece que havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, a

autoridade recorrida ou a imediatamente superior poderá, de ofício ou a pedido, dar efeito suspensivo ao recurso.

Sobre os efeitos dos recursos administrativos, transcrevo abaixo a lição do autor João Trindade Cavalcante Filho, em "Processo administrativo, 3ª Edição, Editora Jus PODIVM, página 92:

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

Observa-se que a Diretoria desta ANAC já se posicionou em processos administrativos quanto à possibilidade de atribuição de efeito suspensivo ao recurso, a exemplo, processo administrativo nº 00065.038340/2018-96 (Despacho Decisório 33 – SEI nº 2837918).

Em relação à inscrição do débito em Dívida Ativa, importa esclarecer que a referida inscrição ocorrerá somente após 75 (setenta e cinco) dias a contar do recebimento da notificação da presente decisão de segunda instância - DC2; e só em caso de inadimplência, isto é, caso a autuada não realize o pagamento do referido débito. Desta forma, ressalta-se que esse é o efeito devolutivo e não suspensivo da apresentação do recurso em segunda instância no âmbito da ANAC após a edição da Resolução ANAC nº 472, de 2008.

Cabe mencionar que o efeito devolutivo do recurso garante a ampla defesa e o contraditório em segunda instância administrativa e a garantia de que a respectiva inscrição do débito em dívida somente ocorrerá após o julgamento do recurso - e apenas no caso em que permaneça a condição de inadimplência.

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

No presente caso, entendo que não é possível depreender dos autos a existência de prejuízo de difícil ou incerta reparação à Recorrente apto a justificar a concessão do pretendido efeito suspensivo. Além disso, nos termos do parágrafo único do artigo 61 da Lei nº 9.784/99, o eventual prejuízo existente deve ser de difícil ou incerta reparação, o que não se verifica no caso, uma vez que num eventual provimento ao recurso importará em restituição dos valores ao Autuado, devidamente corrigidos.

Diante o exposto, entende-se como recurso conhecido e recebido **sem efeito suspensivo**, vez que apresentado na vigência do art. 38 da Resolução ANAC nº 472, de 2018.

2.2. *Da alegação de vício material contido na Resolução ANAC nº 25/2008 em razão de suposta ausência de previsão legal*

Em recurso, o Interessado alega nulidade do auto de infração, justificando ausência de capitulação normativa da pena. Em grau recursal, o Recorrente reitera suas alegações, argumentando insubsistência da Resolução ANAC nº 25/2008, no que tange à aplicação de sanção.

No que concerne às alegações de suposta ilegalidade da imposição das sanções definidas na Resolução ANAC nº 25/2008 em razão de suposta ausência de lei expressa fixadora da multa, entende-se que os argumentos da autuada não merecem prosperar.

Cabe ressaltar que compete à União, por intermédio da ANAC, regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, em conformidade com o disposto no artigo 2º da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005 – Lei da ANAC.

Conforme art. 5º da Lei nº 11.182/2005, a ANAC atua como autoridade de aviação civil, sendo asseguradas as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência.

Lei nº 11.182/2005

Art. 5º A ANAC atuará como autoridade de aviação civil, assegurando-se-lhe, nos termos desta Lei, as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência.

Assim, conforme a Lei nº 11.182/2005, foi criada a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, autarquia federal submetida a regime especial, à qual foram atribuídos poderes regulatório/normativo e fiscalizador sobre as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária (art. 2º), restando tais competências delineadas nos termos do artigo 8º do referido diploma legal, cujos incisos X, XI, XXI, XXVIII, XXX e XXXV preconizam que:

Lei nº 11.182/2005

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

(...)

X – regular e fiscalizar os serviços aéreos, os produtos e processos aeronáuticos, a formação e o treinamento de pessoal especializado, os serviços auxiliares, a segurança da aviação civil, a facilitação do transporte aéreo, a habilitação de tripulantes, as emissões de poluentes e o ruído aeronáutico, os sistemas de reservas, a movimentação de passageiros e carga e as demais atividades de aviação civil;

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

(...)

XXI – regular e fiscalizar a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, com exceção das atividades e procedimentos relacionados com o sistema de controle do espaço aéreo e com o sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos;

(...)

XXVIII - fiscalizar a observância dos requisitos técnicos na construção, reforma e ampliação de aeródromos e aprovar sua abertura ao tráfego;

(...)

XXX – expedir normas e estabelecer padrões mínimos de segurança de voo, de desempenho e eficiência, a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços aéreos e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, inclusive quanto a equipamentos, materiais, produtos e processos que utilizarem e serviços que prestarem;

(...)

XXXV – reprimir infrações à legislação, inclusive quanto aos direitos dos usuários, e aplicar as sanções cabíveis;

(...)

De acordo com o aludido dispositivo e seus incisos, cumpre à mencionada autarquia federal, portanto, regular e fiscalizar a infraestrutura aeroportuária, segurança da aviação civil e facilidades do transporte aéreo, competindo-lhe consequentemente editar normas que regrem o setor e zelar pelo seu devido atendimento.

Assim, cabe à entidade autárquica atuar de modo a garantir a observância do marco regulatório, o que lhe impõe a adoção de medidas repressivas, corretivas e punitivas em desfavor daqueles que infringem as normas de regência da atividade.

Evidente que o referido poder normativo, conferido à Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC permitir-lhe tanto a edição de normas que criam obrigações e deveres para os administrados, como os

sujeitem à imposição de sanções na hipótese de seu descumprimento, sob pena de, ao não se admitir a previsão de penalização em legislação complementar editada pela autarquia federal, restar tolhida a sua capacidade de coerção, tornando inócuos os atos normativos produzidos pela agência reguladora.

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, conforme art. 1º, §3º do CBA a seguir, incluindo-se nessas as anteriormente expedidas pelo Ministério da Aeronáutica (art. 12) enquanto autoridade aeronáutica (art. 2º), e aquelas editadas pela própria Agência na qualidade de autoridade de aviação civil (Lei nº 11.182/05, art. 5º).

CBA

Art. 1º O Direito Aeronáutico é regulado pelos Tratados, Convenções e Atos Internacionais de que o Brasil seja parte, por este Código e pela legislação complementar.

§ 3º A legislação complementar é formada pela regulamentação prevista neste Código, pelas leis especiais, decretos e normas sobre matéria aeronáutica (artigo 12).

As hipóteses elencadas no CBA, portanto, não configuram um rol taxativo de condutas capazes de sujeitar o regulado à aplicação de penalidade. 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:

CBA

Art. 289. Na infração aos preceitos deste Código ou da legislação complementar, a autoridade aeronáutica poderá tomar as seguintes providências administrativas:

(...)

Assim, não obstante o poder regulatório legalmente atribuído à Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC já lhe permita não apenas editar regras de conduta para os regulados, como também estabelecer sanções administrativas para o eventual caso de descumprimento daquelas, objetivando assegurar a sua efetividade, a imposição de penalidade pecuniária, por inobservância de norma complementar sobre infraestrutura aeroportuária, encontra amparo legal nos preceitos veiculados no art. 289, inciso I da Lei nº 7.565/86.

Identificado o descumprimento de qualquer dessas normas, tem a Agência o poder-dever de aplicar as sanções cabíveis, conforme estabelece o citado art. 8º, inciso XXXV, da Lei nº 11.182/2005.

Nesse sentido, sobre essa questão já se pronunciou a Segunda Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Processo AC 00021804720114058400, Desembargador Federal Walter Nunes da Silva Júnior DJE - Data: 01/03/2012 - Página:176).

Chama a atenção, ainda, a literalidade do art. 289 da Lei 7.565/86, em que foi enquadrada a infração: “Na infração aos preceitos deste Código ou da legislação complementar, a autoridade aeronáutica poderá tomar as seguintes providências administrativas”. Há, assim, ao contrário do alegado pelo autuado, autorização legal expressa para imposição de sanções por violação aos preceitos da legislação complementar.

Igualmente descabida a alegação de que não caberia à ANAC a definição das sanções aplicáveis, mas meramente sua aplicação. É que a lei de criação da ANAC, além de estabelecer expressamente sua competência para reprimir infrações à legislação, inclusive quanto aos direitos dos usuários, e aplicar as sanções cabíveis, lhe assegura, na qualidade de autoridade de aviação civil, as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência, conforme exposto anteriormente.

Diante o exposto, especificamente, quanto ao presente caso, verifica-se que a imposição de penalidade por não manter disponível no serviço de prevenção salvamento e combate a incêndio do aeródromo os tipos e estoques de agentes extintores indicados na legislação em vigor, teve amparo legal no art. 289, inciso I, do CBA c/c item 8.4.4.1 da Resolução ANAC nº 279/2013 c/c item 22 da Tabela II

(Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008.

Conforme já citado, o artigo 289, inciso I, da Lei nº 7.565/86, autoriza, dentre outras medidas, a imposição de sanção pecuniária no caso de descumprimento tanto dos preceitos do próprio CBA, como do das disposições da “legislação complementar”.

No próprio CBA, mais especificamente, no §1º do artigo 36, encontra-se a competência da autoridade aeronáutica, hoje, como já abordado, autoridade de aviação civil – ANAC (artigo 5º da Lei da ANAC), para a coordenação e o controle da exploração da atividade aeroportuária:

CBA

Art. 36. Os aeródromos públicos serão construídos, mantidos e explorados:

I - diretamente, pela União;

II - por empresas especializadas da Administração Federal Indireta ou suas subsidiárias, vinculadas ao Ministério da Aeronáutica;

III - mediante convênio com os Estados ou Municípios;

IV - por concessão ou autorização.

§ 1º A fim de assegurar uniformidade de tratamento em todo o território nacional, a construção, administração e exploração, sujeitam-se às normas, instruções, coordenação e controle da autoridade aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 36-A. (Redação dada pela Lei nº 13.097, de 2015)

§ 2º A operação e a exploração de aeroportos e heliportos, bem como dos seus serviços auxiliares, constituem atividade monopolizada da União, em todo o Território Nacional, ou das entidades da Administração Federal Indireta a que se refere este artigo, dentro das áreas delimitadas nos atos administrativos que lhes atribuírem bens, rendas, instalações e serviços.

§ 3º Compete à União ou às entidades da Administração Indireta a que se refere este artigo, estabelecer a organização administrativa dos aeroportos ou heliportos, por elas explorados, indicando o responsável por sua administração e operação, fixando-lhe as atribuições e determinando as áreas e serviços que a ele se subordinam.

§ 4º O responsável pela administração, a fim de alcançar e manter a boa qualidade operacional do aeroporto, coordenará as atividades dos órgãos públicos que, por disposição legal, nele devam funcionar.

§ 5º Os aeródromos públicos, enquanto mantida a sua destinação específicas pela União, constituem universidades e patrimônios autônomos, independentes do titular do domínio dos imóveis onde estão situados (artigo 38).

(grifo nosso)

Ainda nesta linha de raciocínio, deve-se, também, apontar à infringência à norma complementar, neste caso, a Resolução ANAC nº 279, que estabelece os critérios regulatórios quanto à implantação, operação e manutenção do Serviço de Prevenção, Salvamento e Combate a Incêndio em Aeródromos Civis (SESCINC).

Quanto à tabela de valores da pena, verifica-se que a infração está disposta no Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, item 22 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos).

Diante de todo o exposto, resta a esta ANAC regular o setor, utilizando de instrumentos que permitem compelir os administrados à observância do regramento vigente, de acordo com a Lei nº 11.182/2005. Nesse sentido, verifica-se que as condutas, penalidades e valores de multa dispostos na Resolução ANAC nº 25 são perfeitamente aplicáveis no presente processo administrativo.

Demonstra-se, assim, que a aplicação da penalidade ao Interessado no feito tem base legal, afastando, assim, a alegação do interessado vício material por ausência de previsão legal, na medida em que fundamenta a aplicação de sanção quando houver afronta à norma aeronáutica.

2.3. ***Da Alegação de Vício Formal na Resolução ANAC nº 25/2008 em razão de não realização de audiência pública***

Em defesa e recurso, o Interessado alega que a Resolução ANAC nº 25/2008, norma que se fundamentou a aplicação da sanção pecuniária ao autuado, fora elaborada sem observância do disposto no art. 27 da Lei nº 11.182/2005, a 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”.

Sobre esse aspecto, 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, pelo art. 289, inciso I, do CBA c/c item 8.4.4.1 da Resolução ANAC nº 279/2013.

A Resolução ANAC nº 25/2008 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.

Especificamente quanto aos valores das multas previstos nas tabelas, há que se salientar, primeiramente, que a Resolução ANAC nº 25/2008 foi editada em substituição à Resolução ANAC 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, previa o valor máximo de R\$ 200.000,00. A Resolução ANAC nº 13/2007 apenas manteve referida disposição, em termos idênticos.

A Resolução ANAC 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.

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.

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.

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.

Verificando-se, pois, que a norma em questão possui amparo legal e que harmoniza-se com os direitos e garantias fundamentais insculpidos na Constituição, sobretudo aqueles referentes à tutela da vida, não há que se falar na sua ilegalidade.

Dessa maneira, afasta-se a argumentação da autuada de vício de forma na Resolução ANAC nº 25/2008.

2.4. ***Da Alegação de Ilegalidade na Fixação do Valor da Sanção***

A autuada alega ainda vício processual por supostamente inexistir autorização legislativa para que a ANAC estabeleça valor de sanção, qualquer que seja a hipótese.

A esse respeito, em que pese a indicação, nos artigos 299 e 302 da Lei 7.565/86, de algumas condutas infracionais – o que, repita-se, não afasta a viabilidade de aplicação de sanções pela violação de

dispositivos infralegais, com fundamento no art. 289 – e das espécies punitivas que lhes seriam aplicáveis, o Código é silente no que concerne aos valores de multa a serem aplicados em cada caso. Há, entretanto, expressa delegação para o estabelecimento, por regulamento do procedimento dos processos sancionadores, bem como da disciplina da competência, organização e funcionamento dos órgãos de julgamento, nos termos do art. 288, § 1º, do CBA:

CBA

Art. 288. O Poder Executivo criará órgão com a finalidade de apuração e julgamento das infrações previstas neste Código e na legislação complementar, especialmente as relativas a tarifas e condições de transporte, bem como de conhecimento dos respectivos recursos.

§ 1º A competência, organização e funcionamento do órgão a ser criado, assim como o procedimento dos respectivos processos, serão fixados em regulamento.

Determina o Código, ainda, que a multa eventualmente imposta deverá estar consonante com a gravidade da infração praticada:

CBA

Art. 295. A multa será imposta de acordo com a gravidade da infração, podendo ser acrescida da suspensão de qualquer dos certificados ou da autorização ou permissão.

Verifica-se, assim que, lidas em conjunto as disposições do art. 5º c/c art.8º, XXXV da Lei 11.182/2005 e os dispositivos que cuidam da aplicação de sanções no Código Brasileiro de Aeronáutica (artigos 288 a 302), a aplicação de “sanções cabíveis” depende, por evidente, de prévia definição normativa de quais sanções são aplicáveis a um determinado caso concreto. A definição de qual é a dosimetria aplicável à sanção imposta a determinada infração configura, assim, **prerrogativa necessária** ao exercício adequado da competência para “reprimir infrações e aplicar sanções cabíveis”, estando respaldada pelos dispositivos mencionados da Lei 11.182/2005.

Lembre-se, ainda, que o Departamento de Aviação Civil – DAC, órgão que precedeu a ANAC como Autoridade de Aviação Civil, também já disciplinava os valores de multa aplicáveis à violação da legislação aeronáutica por regulamento – prerrogativa que já lhe assistia por delegação do CBA que, como se viu, não definiu o valor das sanções aplicáveis às condutas elencadas. Nesse contexto, estava em vigor a Instrução de Aviação Civil – IAC 012-1001 quando da criação da Agência, que previa valores de multa de até R\$ 200.000,00 para as violações à legislação complementar. Percebe-se, portanto, que também no que concerne ao contexto histórico de criação da Agência, é a definição da dosimetria das penalidades aplicáveis uma das “prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência”.

Cabe recordar que a IAC 012-1001 foi revogada pela Resolução ANAC nº 13, de 23 de agosto de 2007 e, posteriormente, essa Resolução foi substituída pela Resolução ANAC nº 25, de 25 de abril de 2008, atualmente em vigor, a qual dispõe sobre o processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades, no âmbito da competência da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC.

Com a substituição gradativa dos normativos do Comando pelos normativos da Agência (art. 47, inciso I, da Lei nº 11.182/2005), foram traçados parâmetros objetivos para a dosimetria das sanções pecuniárias em conformidade com a gravidade da infração, estabelecendo-se, nos Anexos à Resolução ANAC nº 25/2008, três faixas de aplicação, conforme circunstâncias atenuantes e agravantes, e a especificação de quais violações mereceriam menor grau de reprovação pela autarquia – inovação que trouxe modificação benéfica ao autuado, vez que trouxe transparência e objetividade na aplicação das sanções sem extrapolação do valor máximo que havia sido inicialmente fixado pelo DAC.

No tocante à quantificação de multa imposta, na prática, a Resolução ANAC nº 25/2008 e a Instrução Normativa ANAC nº 08/2008 disciplinam, de modo a atender ao preceito contido no artigo 295 do CBA, o procedimento para o arbitramento de penalidades pecuniárias, mediante a eleição dos critérios objetivos aplicáveis. A Resolução ANAC nº 25/2008, na qual constam, em seus ANEXOS, as tabelas de valores das infrações, apresentam três níveis de valores (mínimo, médio e máximo) para cada infração, de forma que melhor estabelecer as aplicações das condições atenuantes e agravantes.

Ainda, de acordo com os artigos 20, 21 e 22 da Resolução ANAC nº 25/2008, para imposição das penalidades previstas na referida Resolução, será aplicado o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA) e sua legislação complementar, bem como as demais normas de competência da autoridade da aviação civil, restando estabelecido que a dosimetria da sanção será calculada a partir do valor intermediário, conforme art. 57 da IN ANAC nº 08/2008, permitindo a eventual existência de circunstâncias atenuantes e/ou agravantes previstas o seu deslocamento para o valor mínimo ou máximo.

A respeito de suposta limitação à imposição de sanções pecuniárias ao montante de R\$ 31.477,34 em atenção ao contido no caput do art. 299 do CBA, também não assiste razão ao autuado. Ainda que se admitisse a limitação, imperioso seria reconhecer que esta seria aplicável apenas às infrações previstas no próprio art. 299, ou seja, não alcançaria as infrações apuradas com fundamento no art. 289 combinado com a Legislação complementar. É esta, aliás, a literalidade do dispositivo: “Será aplicada multa de (vetado) até 1.000 (mil) valores de referência, ou de suspensão ou cassação de quaisquer certificados de matrícula, habilitação, concessão, autorização, permissão ou homologação expedidos segundo as regras deste Código”.

Entende-se, assim, que a extrapolação do sentido restritivo contido na expressão “nos seguintes casos” para viabilizar a aplicação do limite a todas as infrações à legislação é patrocinar interpretação que o texto normativo não comporta.

Quanto às tabelas de infrações constantes no Anexos da Resolução ANAC nº 25/2008, com advento da Resolução ANAC nº 58, de 24 de outubro de 2008, o primeiro quadro do Anexo II da Resolução ANAC nº 25/2008 restou revogado e substituído pelo Anexo III da Resolução ANAC nº 25 (incluído pela Resolução ANAC nº 58/2008), que melhor detalhou os critérios de quantificação das distintas infrações na área de infraestrutura aeroportuária, facilitação, segurança da aviação civil, entre outras áreas não especificadas no art. 299 e 302 e seus incisos.

Assim, como já indicado neste voto, a Resolução ANAC nº 25/2008 não é a fonte primária da obrigação e 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.

Nesse sentido, verifica-se que as condutas, penalidades e valores de multa dispostos na Resolução ANAC nº 25/08 são perfeitamente aplicáveis ao presente processo administrativo.

Dessa forma, não se verifica vício processual, afastando-se, portanto, a alegação do Recorrente de ilegalidade na fixação do valor da sanção.

2.5. ***Da Alegação de Ocorrência de Prescrição***

Cumprido observar que recorrente aduz quanto à ocorrência de prescrição intercorrente, mencionando o disposto na Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999.

Ressalta-se que a referida Lei estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências, apresentando, seu artigo 1º, conforme disposto *in verbis*:

Lei nº 9.873/99

Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

§1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

(...)

Cabe mencionar que o art. 2º do mesmo diploma normativo prevê como marcos interruptivos do prazo prescricional a citação ou notificação do infrator, qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato e a decisão condenatória recorrível. Vale notar, ainda, que a interrupção importa em reinício da contagem do prazo.

Lei nº 9.873/99

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva: (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

II – por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III – pela decisão condenatória recorrível.

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

(grifo nosso)

Por fim, o artigo 8º da Lei revoga as disposições em contrário, “ainda que constantes de lei especial”:

Lei nº 9.873/99

Art. 8º Ficam revogados o art. 33 da Lei nº 6.385, de 1976, com a redação dada pela Lei nº 9.457, de 1997, o art. 28 da Lei nº 8.884, de 1994, e demais disposições em contrário, ainda que constantes de lei especial.

Ainda, frisa-se que o tema já foi exaustivamente analisado pela Procuradoria Federal junto à ANAC nos Pareceres nº 0158/2015/DDA/PFANAC/PGF/AGU, 0347/2016/PROT/PFANAC/PGF/AGU e 01/2015/PROT/PFANAC/PGF/AGU. Assim, com base na referida Lei e nesses Pareceres, pode-se afirmar o seguinte:

Observa-se que ato infracional ocorreu em **26/03/2014**, sendo o auto de infração lavrado em **21/07/2014** (fl. 01). O Autuado foi notificado da infração em **30/07/2014** (fl. 04). Conforme inciso I do art. 2º da Lei nº 9.873/99, a prescrição da ação punitiva é **interrompida** pela notificação do interessado, reiniciando, assim, a contagem do prazo. Verifica-se, ainda, que a decisão de primeira instância é datada de **22/07/2019** (SEI nº 3209643 e 3209991).

Ou seja, verifica-se que houve marco interruptivo do prazo prescricional, o que nos leva a concluir que se encontra dentro do lapso temporal disposto no *caput* do artigo 1º da Lei nº 9.873/99, afastando-se, portanto, a alegação do Interessado quanto à prescrição quinquenal.

Importante apontar que não houve a *prescrição intercorrente*, conforme estabelecida no §1º do art. 1º da Lei nº 9.873/99, conforme verificação dos autos, a qual segue:

1. A infração foi constatada em 26/03/2014;
2. Em 21/07/2014 foi lavrado o Auto de Infração, dando início ao processo administrativo (fl. fl. 01);
3. O Interessado foi notificado da lavratura do Auto de Infração em 30/07/2014 (fl. 04), tendo apresentado sua Defesa em 18/08/2014 (fls. 05/17);
4. Em 29/05/2017, a autoridade competente decidiu pela aplicação de multa no valor de R\$ 17.500,00 (dezessete mil e quinhentos reais) – SEI nº 0704540 e 0704573;
5. Notificado da decisão em 07/06/2017 (SEI nº 0781530), o interessado apresentou recurso em 19/06/2017 (SEI nº 0797940);
6. Na 498ª Sessão de Julgamento, realizada em 30/05/2019, a ASJIN decidiu por anular a decisão de primeira instância (SEI nº 0704573), cancelando a multa aplicada que constitui o crédito nº 660.075/17-1 e retornando o processo à origem (Superintendência Infraestrutura Aeroportuária)

para a necessária decisão devido à presença de vício nesta decisão – SEI nº 3054772 e 3041254;

7. Após nova decisão de primeira instância administrativa prolatada em 22/07/2019 (SEI nº 3209643 e 3209991), o Interessado foi regularmente notificado em 01/08/2019 (SEI nº 3332480), apresentando o seu tempestivo Recurso em 07/08/2019 (SEI nº 3323528), conforme Certidão SEI nº 1062432;
8. O processo seguiu para análise e julgamento após notificação da situação gravame ao Recorrente em 18/09/2019 (SEI nº 3562708) e apresentação de complementação de Recurso em 30/09/2019 (SEI nº 3558022), conforme Despacho SEI nº 3568113;

Diante do exposto, não houve interrupção em seu processamento em prazo igual ou superior a 3 (três) anos, não incidindo a prescrição intercorrente em nenhum momento, não cabendo, portanto, o requerido pelo interessado.

Dessa maneira afasta-se alegação de ocorrência de prescrição ou excesso do prazo de julgamento, visto que o presente processo foi analisado e julgado dentro dos prazos previstos na Lei nº 9.873/99.

2.6. *Da Regularidade Processual*

De acordo com o exposto no Relatório do presente voto, atentando-se para as datas dos trâmites e documentos, aponto a regularidade processual nos presentes autos visto que foram preservados os direitos constitucionais inerentes ao interessado, bem como respeitados os princípios da Administração Pública, em especial, o contraditório e a ampla defesa, estando, assim, pronto para, agora, receber uma decisão de segunda instância administrativa por parte desta Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância (ASJIN).

3. **FUNDAMENTAÇÃO**

3.1. *Da materialidade infracional*

Quanto ao presente fato, a administradora aeroportuária não manteve disponível, no serviço de prevenção, salvamento e combate a incêndio do aeródromo SBIL, os tipos e estoques de agentes extintores indicados na legislação em vigor, uma vez que a quantidade de cilindros(s) reserva(s) existente em 26/03/2014 não garantia a disponibilidade do sistema de Pó Químico - PQ dos Carros Contra-incêndio em Linha - CCI-Linha, após a utilização, recarga e/ou manutenção do referido sistema.

Diante da infração do processo administrativo em questão, a autuação foi realizada com fundamento no art. 289, Inciso I, do CBA, que dispõe o seguinte:

CBA

Art. 289. Na infração aos preceitos deste Código ou da legislação complementar, a autoridade aeronáutica poderá tomar as seguintes providências administrativas:

I - multa;

(...)

Ainda o CBA, em seu art. 36, dispõe:

CBA

Art. 36. Os aeródromos públicos serão construídos, mantidos e explorados:

I - diretamente, pela União;

II - por empresas especializadas da Administração Federal Indireta ou suas subsidiárias, vinculadas ao Ministério da Aeronáutica;

III - mediante convênio com os Estados ou Municípios;

IV - por concessão ou autorização.

§1º A fim de assegurar uniformidade de tratamento em todo o território nacional, a construção, administração e exploração, sujeitam-se às normas, instruções, coordenação e controle da autoridade aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 36-A. (Redação dada pela Lei nº 13.097, de 2015)

(...)

(grifo nosso)

A Resolução ANAC nº 279/2013 estabelece os critérios regulatórios quanto à implantação, operação e manutenção do Serviço de Prevenção, Salvamento e Combate a Incêndio em Aeródromos Civis (SESCINC). Seu item 8.4.4.1 apresenta a seguinte redação:

Resolução ANAC nº 279

8.4.4.1 A quantidade de cilindro(s) reserva(s) deve ser estipulada pelo operador de aeródromo, de forma que seja garantida a disponibilidade do sistema de PQ dos CCI em linha, após a utilização, recarga e/ou manutenção do referido sistema.

A Resolução ANAC nº 25, de 25/04/2008, norma vigente à época dos fatos, estabelece a tabela de valores das infrações no Anexo III, Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos), item 22, conforme disposto *in verbis*:

Resolução ANAC nº 25/2008

ANEXO III

(...)

Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos)

(...)

22. Não manter disponível, no serviço de prevenção, salvamento e combate a incêndio do aeródromo, os tipos e estoques de agentes extintores indicados na legislação em vigor.

3.2. ***Das Alegações do Interessado***

Quanto às alegações do interessado em defesa, tendo em vista as conclusivas informações trazidas na proposta de decisão pela Superintendência Infraestrutura Aeroportuária – SIA, apostas SEI 3209643 e 3209991, reporto-me ao disposto pelo §1º do artigo 50 da Lei nº. 9.784/99, o qual dispõe que a motivação do ato administrativo, que venha a decidir recursos administrativos (inciso V deste mesmo artigo), pode “consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações ou propostas, que neste caso, serão parte integrante do ato”.

Assim, declaro, expressamente, concordar integralmente com as contra-argumentações exaradas em decisão de primeira instância pela Superintendência Infraestrutura Aeroportuária – SIA (exceto em relação à aplicação da circunstância atenuante) as quais, neste ato e após sua leitura integral, passam a fazer parte das razões de voto desta Relatora.

Diante das alegações apresentadas pelo Interessado, em defesa e recurso, cabe realizar as seguintes considerações e conclusões sobre o fato em questão:

Em recurso, o interessado apresenta suas alegações quanto aos vícios materiais e formais da Resolução ANAC nº 25/2008, ilegalidade na fixação do valor da sanção, concessão de efeito suspensivo e prescrição intercorrente, sendo estas questões afastadas preliminarmente nesta proposta.

Com relação à alegação de retroatividade da norma mais benéfica com a revogação parcial da Resolução ANAC nº 297/2013, cabe dizer que o ato infracional é aplicado conforme as regras existentes no momento em que a conduta é praticada e constatada pela fiscalização desta ANAC, oportunidade em que,

visando obediência ao princípio da legalidade (no seu âmbito mais abrangente), devem ser observados todos os diplomas legais e normativos sobre a questão, o que, neste caso, foi realizado na instrução realizada pela fiscalização, ao determinar que o Interessado infringiu a Resolução ANAC nº 279/2013.

Assim, observa-se que a Resolução ANAC nº 517/2019, que alterou a Resolução ANAC nº 279/2013, entrou em vigor somente em 15 de maio de 2019, ou seja, em momento posterior à data de constatação do ato infracional. Ainda, cabe ressaltar que tal alteração não pode ser motivo para afastar ato infracional cometido pelo Interessado à época, nem mesmo a aplicação dos novos valores trazidos para multas em atos infracionais cometidos anteriormente à sua vigência.

Dessa forma, entende-se que uma revogação da norma posterior ao cometimento da infração não exime o autuado de sua responsabilização administrativa.

Ressalta-se que, no Direito Administrativo, os atos jurídicos são regidos pelos pela lei e pelos instrumentos vigentes à época em que ocorridos. Ainda que a decisão que tenha determinado a aplicação de multa ao autuado seja proferida posteriormente à modificação da norma, importa saber, para a análise do caso, qual ato normativo estava vigente no momento em que ocorreu o fato infracional.

Importante trazer aos autos o entendimento exposto no Parecer da Procuradoria Federal Junto à ANAC nº 00154/2015/DDA/PFANAC/PGF/AGU, de 01/07/2015, que apresenta recomendações quanto à vigência das normas da ANAC. Segundo essa exposição, tal vigência é imediata, inclusive para aplicação nos processos administrativos em curso. Acrescenta ainda que as alterações normativas têm o objetivo de padronizar condutas futuras. Por fim, quanto à dosimetria da sanção, essa Procuradoria recomenda que a aplicação das penalidades seja de acordo com a norma em vigência na data do cometimento do ato infracional.

Além do Parecer acima destacado, também há orientação expressa da Procuradoria Federal Junto à ANAC, via Memorando-Circular nº 5/2017/PF-ANAC, constante do Processo nº 00058.541070/2017-12, para a aplicação interna o Parecer nº 28/2015/DEPCONSU/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador-Geral Federal, bem como o Parecer nº 296/2017/PROT/PFEANAC/PGF/AGU, que concluiu pela inaplicabilidade do princípio da retroatividade de norma mais benéfica às sanções administrativas impostas pela Agência Reguladora.

Embora as orientações e pareceres da Procuradoria não sejam de caráter vinculante, esta ASJIN concorda com a manifestação trazida pela Procuradoria Federal Junto à ANAC e acompanha o mesmo entendimento trazido pela Procuradoria quanto à questão da interpretação e aplicação de normas administrativo-punitivas no tempo.

Ainda, não obstante ao pedido e alegações do Recorrente, não se pode afrontar o princípio constitucional da legalidade, visto que a aplicação de multas e os valores das multas são estabelecidos conforme legislação vigente à época do fato (Resolução ANAC nº 25/2008).

Vale ressaltar que o ato administrativo deve seguir o princípio da legalidade, devendo ser observado pelos administrados e, principalmente, por seus agentes no exercício de suas competências, assim, na qualidade de servidor público desta ANAC, o cumprimento das leis, normas e regulamentos desta Agência.

Dessa forma, afasta-se a possibilidade de incidência no caso a retroatividade da norma benéfica ao administrado.

Quanto ao mérito, corroborando com o setor de primeira instância, a argumentação apresentada sobre “problemas para recarregar os cilindros de nitrogênio do CCI” não merece prosperar, tendo em vista que a administração aeroportuária é a responsável por manter em estoque na Seção Contra Incêndio 1 (um) ou 2 (dois) cilindro(s) reserva(s) de agente propulsor para cada CCI em linha, adequado para o sistema de PQ do CCI.

Cumprir dizer que a possível ação tomada pelo Autuado de forma a solucionar os problemas apresentados em momento posterior à constatação da irregularidade pela fiscalização desta ANAC, tal fato não tem o condão de afastar o ato infracional praticado pelo Interessado, visto que a irregularidade foi constatada pela fiscalização desta ANAC *in loco* e registrada no Relatório de Inspeção Aeroportuária à fl. 02.

Ressalta-se que que, o ato infracional deve ser destituído de qualquer relação com a apresentação do Plano de Ações Corretivas pelo Autuado para correção da irregularidade constatada, sendo duas situações distintas.

O fato é que, em inspeção realizada no Aeroporto Jorge Amado / Ilhéus BA (SBIL) em 26/03/2014, a fiscalização desta ANAC constatou a irregularidade em que a Infraero deixou de manter em estoque cilindros suficientes para recarga e manutenção do sistema, houve, assim, de fato, a infringência ao item 8.4.4.1 da Resolução nº 279/2013.

O Interessado, na verdade, cometeu o ato infracional imputado, cabendo, então, a atuação de nossa fiscalização, a qual resultou na lavratura do referido Auto de Infração, a abertura do presente processo e a aplicação da sanção administrativa pelo ato infracional cometido, objeto que, agora, está sendo analisado por esta ASJIN.

O fato de se conceder um prazo para que o Interessado venha a sanar a irregularidade verificada, bem como a elaboração e execução a contento de um Plano de Ações Corretivas (PAC), não pode servir de excludente ao fato de o Autuado ter deixado de manter em boas condições o cercamento da área patrimonial e da área operacional do aeródromo.

Assim, o Interessado recorrente cometeu o ato infracional, ficando assim sujeito à aplicação de providências administrativas.

No mesmo sentido, ao propor a execução de um Plano de Ações Corretivas (PAC), também, deve cumpri-lo, sob pena, do contrário, resultar em outra autuação, tendo em vista outro ato infracional distinto do ora processado.

Dessa maneira, corroborando com o setor de primeira instância, a medida tomada a posteriori, portanto, não tem o condão de afastar a responsabilidade do autuado pelos fatos anteriormente verificados.

Cabe mencionar que a alegação de aplicação das circunstâncias atenuantes com base nos incisos do §1º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472, de 06 de junho de 2018 (anteriormente art. 22 da Resolução ANAC nº 25/2008) será abordada em dosimetria da pena nesta proposta.

Diante de todo o exposto, conforme evidências e documentação nos autos, verifica-se que, de fato, a INFRAERO - EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUARIA descumpriu a legislação vigente, quando constatado que, em 26/03/2014, a administração aeroportuária não manteve disponível no serviço de prevenção salvamento e combate a incêndio do aeródromo os tipos e estoques de agentes extintores indicados na legislação em vigor no Aeroporto Jorge Amado / Ilhéus BA (SBIL), restando, portanto, configurado o ato infracional pelo descumprimento da item 8.4.4.1 da Resolução ANAC nº 279/2013.

Destaca-se, ainda, que as afirmativas da fiscalização desta ANAC possuem *presunção de legitimidade e certeza*, as quais devem ser afastadas apenas com as necessárias comprovações da parte interessada, o que, no caso em tela, não ocorreu.

Verifica-se que as alegações do Interessado não têm o condão de afastar o ato infracional praticado, tendo em vista que o Recorrente não trouxe aos autos qualquer prova de que, de fato, não descumpriu a legislação vigente.

Ademais, a Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, em seu art. 36, dispõe a redação que segue:

Lei nº 9.784/99

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

Isto posto, diante a comprovação do ato infracional pelo descumprimento da legislação vigente à época dos fatos, restou configurada a irregularidade apontada no AI nº 02029/2014, de 21/07/2014, ficando o Interessado sujeito a aplicação de sanção administrativa.

4. DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO

Pelo exposto, houve, de fato, violação à legislação, com a prática de infração fundamentada no art. 289, inciso I, do CBA c/c item 8.4.4.1 da Resolução ANAC nº 279/2013 c/c item 22 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, restando analisar a adequação do valor da multa aplicada como sanção administrativa.

Com relação à dosimetria da sanção, cabe observar que o Código Brasileiro de Aeronáutica dispõe, em seu art. 295, que a multa será imposta de acordo com a gravidade da infração.

Cumpre mencionar que, em 04/12/2018, entrou em vigor a Resolução ANAC nº 472, de 06 de junho de 2018, que estabelece providências administrativas decorrentes do exercício das atividades de fiscalização sob competência da ANAC. Essa Resolução atualizou as providências administrativas sob competência da ANAC e revogou a Resolução ANAC nº 25/2008 e a Instrução Normativa nº 08/2008.

Assim, a Resolução ANAC nº 472/2008 apresenta, em suas Seções VIII e IX, respectivamente, sobre as sanções aplicáveis e sua graduação. Conforme o disposto no art. 34 da Resolução ANAC nº 472/2018, a sanção de multa será expressa em moeda corrente e calculada a partir do valor intermediário constante das tabelas aprovadas em anexo a esta Resolução, salvo existência de previsão em legislação específica.

Quanto à graduação da sanção, a referida Resolução, em seu art. 36, indica que sejam consideradas as circunstâncias agravantes e atenuantes na dosimetria da aplicação de sanções. Ainda, de acordo com o §3º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472/2018, quando inexistentes causas atenuantes ou agravantes ao caso ou quando elas se compensem deve ser aplicada a sanção no patamar médio da tabela anexa à Resolução.

Conforme entendimento sobre a dosimetria da sanção desta ASJIN e da Procuradoria junto à ANAC, a aplicação das sanções deve se dar de acordo com os valores da norma em vigência na data do cometimento do ato infracional, no entanto, os critérios de dosimetria a serem observados são os dispostos na Resolução ANAC nº 472/2018 atualmente em vigor.

No presente caso, é válido observar que os valores de multa previstos para item 22 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos), no Anexo III, da Resolução ANAC nº 25/2008 (norma em vigor à época dos fatos) são: R\$ 10.000 (grau mínimo), R\$ 17.500 (grau médio) ou R\$ 25.000 (grau máximo).

4.1. *Das Circunstâncias Atenuantes*

Em decisão de primeira instância administrativa, foi considerada a circunstância atenuante para a dosimetria da pena com base no inciso I do §1º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472/2018 ("o reconhecimento da prática da infração").

No presente caso, com relação à circunstância atenuante de reconhecimento da prática da infração, vislumbro que a mesma não possa ser mantida em decisão final desta ASJIN, em função de não haver no processo o reconhecimento por parte de autuado, especialmente, diante das alegações apresentadas em defesa.

Quanto à circunstância atenuante prevista no art. 36, §1º, inciso I da Resolução ANAC nº 472/2018 ("o reconhecimento da prática da infração"), entende-se que o ente regulado deve reconhecer não só a prática do ato, mas também o fato de que essa conduta infringiu norma de competência da Autoridade de Aviação Civil, ou seja, o Autuado deve manifestar expressamente que reconhece o cometimento da conduta infracional.

Importante ressaltar que, em defesa, o Autuado requer que o Auto de Infração lavrado seja anulado/arquivado e afirma "inexistência de qualquer infração como aquela descrita no Auto de Infração em tela (...)".

Segundo entendimento desta ASJIN, a apresentação de argumentos contraditórios ao reconhecimento da

prática da infração, em qualquer fase do processo, como, por exemplo, excludente de responsabilidade pelo cometimento do ato infracional, ausência de razão para manutenção da penalidade aplicada ou pedido de afastamento de penalidade ao autuado ou anulação do auto de infração e arquivamento, impossibilita a concessão da atenuante em questão.

Cumpra mencionar a Súmula Administrativa aprovada pela Diretoria desta Agência, conforme Decisão nº 73, de 24 de maio de 2019, e publicada no Diário Oficial da União em 30 de maio de 2019, Seção 1, p. 52, conforme redação que segue:

SÚMULA ADMINISTRATIVA ANAC Nº 001/2019

ENUNCIADO: A apresentação pelo autuado de argumentos contraditórios ao “reconhecimento da prática da infração” é incompatível com a aplicação da atenuante prevista no art. 22, § 1º, inciso I, da Resolução nº 25, de 25 de abril de 2008, e no art. 36, § 1º, inciso I, da Resolução nº 472, de 6 de junho de 2018, a menos que se trate de explanação do contexto fático no qual ocorreu a infração ou de questões preliminares processuais.

Cabe ressaltar que as alegações trazidas pelo Interessado, em defesa e recurso, são incompatíveis com o “reconhecimento da prática da infração”.

Dessa forma, entende-se que não consta nos autos qualquer evidência que justifique a aplicação da circunstância atenuante de “reconhecimento da prática da infração”, devendo, portanto, ser afastada a sua incidência.

Quanto à aplicação de atenuante com fundamento no art. 36, §1º, inciso II da Resolução ANAC nº 472/2018 (“a adoção voluntária de providências eficazes para evitar ou amenizar as consequências da infração antes de proferida a decisão”), há o entendimento desta ASJIN que o cumprimento das obrigações previstas em legislação, por si só, mesmo que em momento posterior, não pode ser considerado como uma circunstância atenuante.

Também é requisito para concessão da referida atenuante que as providências tenham sido tomadas antes de proferida a decisão de primeira instância administrativa. Ainda, a aplicação da referida atenuante se faz somente quando há nos autos comprovação de que a adoção tomada pelo Interessado foi voluntária e eficaz para evitar ou amenizar as consequências da infração.

Assim, caberia ao Interessado, por iniciativa própria, adotar providências concretas e eficazes, não provenientes do cumprimento de obrigação normativa, comprovando-as de forma documental nos autos do processo.

Dessa maneira, diante dos documentos acostados aos autos, não é possível aplicar a circunstância atenuante disposta no inciso II do §1º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472/2018.

Para a análise da circunstância atenuante prevista no artigo 36, §1º, inciso III, da Resolução ANAC nº 472/2018 (“a inexistência de aplicação definitiva de sanções nos 12 (doze) meses anteriores à data do cometimento da infração em julgamento”), é necessária pesquisa no Sistema Integrado de Gestão de Crédito (SIGEC) para identificar existência de aplicação de penalidade ao ente regulado no período de um ano encerrado em 26/03/2014 – que é a data da infração ora analisada.

Em consulta ao Sistema Integrado de Gestão de Crédito (SIGEC), conforme documento SEI nº 3867956, verifica-se que existe penalidade aplicada em definitivo ao interessado no último ano contado da data do ato infracional (26/03/2014).

Assim, no caso em tela, diante dos documentos acostados aos autos, entendo não ser possível aplicar quaisquer das circunstâncias atenuantes, das dispostas nos incisos do §1º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472/2018.

4.2. *Das Circunstâncias Agravantes*

No caso em tela, diante dos documentos acostados aos autos, entendo não ser possível aplicar quaisquer das circunstâncias agravantes dispostas nos incisos do §2º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472/2018.

4.3. *Da Sanção a Ser Aplicada em Definitivo*

Assim, nos casos em que não há agravantes nem atenuantes, ou quando estas se compensam, deve ser aplicado o valor médio da tabela em anexo à Resolução ANAC nº 25/2008 (norma vigente à época dos fatos).

Dessa forma, considerando nos autos as circunstâncias agravantes e atenuantes expostas acima, entendo que cabe a reforma da decisão, devendo a multa ser agravada em seu grau médio, no valor de R\$ 17.500,00 (dezesete mil e quinhentos reais).

5. **CONCLUSÃO**

Pelo exposto, sugiro por **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, reformando-se o valor da multa aplicada em primeira instância administrativa, **AGRAVANDO-SE** a pena para o valor R\$ 17.500,00 (dezesete mil e quinhentos reais).

É a Proposta de Decisão. Submete-se ao crivo do decisor.

Rio de Janeiro, 7 de fevereiro de 2020.

RENATA DE ALBUQUERQUE DE AZEVEDO

Especialista em Regulação de Aviação Civil

SIAPE 1766164



Documento assinado eletronicamente por **Renata de Albuquerque de Azevedo, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 07/02/2020, às 15:16, 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 **3992945** e o código CRC **9D14A146**.



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
JULGAMENTO ASJIN - JULG ASJIN

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 70/2020

PROCESSO Nº 00065.096388/2014-95

INTERESSADO: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero

Brasília, 07 de fevereiro de 2020.

Trata-se de Recurso Administrativo interposto por INFRAERO - EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUARIA, CNPJ 00.352.294/0001-10, contra Decisão de 1ª Instância da Superintendência Infraestrutura Aeroportuária – SIA, proferida em 22/07/2019, que aplicou multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), pelo cometimento da infração identificada no Auto de Infração nº 02029/2014, pela prática por não manter disponível no serviço de prevenção salvamento e combate a incêndio do aeródromo os tipos e estoques de agentes extintores indicados na legislação em vigor. A infração foi capitulada no art. 289, inciso I, do CBA c/c item 8.4.4.1 da Resolução ANAC nº 279/2013 c/c item 22 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008.

Em 09/09/2019, foi verificada por esta ASJIN a possibilidade de decorrer gravame à situação do Recorrente, sendo cumprido o disposto no parágrafo único do art. 64 da Lei 9.784/1999.

Considerando que o Recorrente não apresentou nas razões recursais qualquer argumento ou prova capaz de desconstituir a infração imposta na decisão recorrida, por celeridade processual e, com fundamento no artigo 50, §1º, da Lei nº 9.784/1999, ratifico os argumentos trazidos na proposta de decisão [Parecer nº 84/2020/JULG ASJIN/ASJIN – SEI nº 3992945], ressaltando que embora a Resolução nº 472/2018 tenha revogado a Resolução ANAC nº 25/2008 e a IN ANAC nº 8, de 2008, também estabeleceu em seu artigo 82 que suas disposições não prejudicam atos já praticados e a aplicação das normas vigentes à época dos fatos, inclusive no que concerne às sanções aplicáveis.

Desta forma, importa esclarecer que as alterações normativas citadas não influenciaram o teor da presente Decisão que apenas passa a ter fundamento em novo normativo no que tange às questões procedimentais.

Dito isto, com base nas atribuições a mim conferidas pelas designações que constam nas Portarias ANAC nº 751, de 07/03/2017, e nº 1.518, de 14/05/2018, e com fundamento no art. 42 da Resolução ANAC nº 472, de 2018, e competências conferidas pelo artigo 30 do Regimento Interno da ANAC, Resolução nº 381, de 2016, DECIDO:

- Monocraticamente, por NEGAR PROVIMENTO ao recurso interposto por INFRAERO - EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA, CNPJ 00.352.294/0001-10, ao entendimento de que restou configurada a prática da infração descrita no Auto de Infração nº 02029/2014, capitulada no art. 289, inciso I, do Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), Lei nº 7.565 c/c item 8.4.4.1 da Resolução ANAC nº 279/2013 c/c item 22 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, e AGRAVANDO a multa aplicada pela autoridade competente da primeira instância administrativa no valor R\$ 17.500,00 (dezesete mil e quinhentos reais), sem atenuantes e/ou agravantes, referente ao Processo Administrativo Sancionador nº 00065.096388/2014-95 e ao Crédito de Multa 668.370/19-3.

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

Publique-se.

Notifique-se.

Cássio Castro Dias da Silva
SIAPE 1467237
Presidente Turma Recursal – RJ



Documento assinado eletronicamente por **Cassio Castro Dias da Silva, Presidente de**



Turma, em 10/02/2020, às 08:59, 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 **3992949** e o código CRC **8FA9C8AC**.

Referência: Processo nº 00065.096388/2014-95

SEI nº 3992949