

PARECER Nº 537/2020/JULG ASJIN/ASJIN  
 PROCESSO Nº 00065.032225/2019-99  
 INTERESSADO: @INTERESSADOS\_VIRGULA\_ESPACO@

**MARCOS PROCESSUAIS**

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Tripulante / Aeroporto / Balção / Local / Hora / Portão de Embarque / etc.	Data da Infração	Lavratura do AI	Ciência do AI	Defesa Prévia	Decisão de Primeira Instância (DC1)	Notificação da DC1	Multa aplicada em Primeira Instância	Recurso
00065.032225/2019-99	669275203	008725/2019	Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo - DAESP	14/05/2019	13/06/2019	19/06/2019	27/06/2019	20/12/2019	27/01/2020	R\$ 8.000,00 (oito mil reais)	29/01/2020

**Enquadramento:** Lei nº 7.565/86, artigo nº 289, inciso I; RBAC 153, itens 153.213 (a)(1), (a)(2) e (a)(3); Res. ANAC nº 472/2018, Anexo III, Tabela II: Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos, cód. CMO, item n).

**Infração:** Operador de aeródromo civil público (exceto helipontos e heliportos) - Deixar de manter as áreas verdes inseridas na área operacional de forma a: não interferir na visualização dos auxílios visuais e de navegação aérea; vegetação não se configurar em obstáculo à navegação aérea; não propiciar condições para atração de fauna (ocorrências a partir de 04/12/2018).

**Proponente:** Hildenise Reinert - Membro julgador da ASJIN/ANAC - Portaria Nomeação nº 2218, de 17 de setembro de 2014.

**1. INTRODUÇÃO**

1.1. Trata-se de recurso interposto pelo DAESP - DEPARTAMENTO AEROVIÁRIO DO ESTADO DE SÃO PAULO, em face da Decisão de Primeira Instância proferida no curso do processo administrativo sancionador supra, para apuração de conduta passível de aplicação de penalidade por não observar as normas e regulamentos relativos ao gerenciamento dos riscos de segurança operacional, cuja ocorrência está relatada no auto de infração demonstrado a seguir:

1.2. O AI (3129657) descreve que:

"As áreas verdes localizadas na área operacional do aeródromo estão com a vegetação muito alta e com existência de arbustos e árvores propiciando condições para atração da fauna."

1.3. No Relatório de Auditoria Avsec em Operador de Aeródromo nº 008972/2019 (3129831) relata-se a não conformidade apurada durante a inspeção realizada no Aeroporto de Votuporanga -SP, em 14 de maio de 2019, na qual constatou-se que a vegetação da área operacional estava muito alta em alguns trechos com existência de arbustos e árvores propiciando condições para atração da fauna. Observou-se também a presença de aves (urubus) sobrevoando e pegadas de animais na beira da pista de pouso e decolagem.

1.4. Anexou-se registros fotográficos para embasar a infração: anexo foto 1 (3129832), anexo foto 2 (3129834), anexo foto 3 (3129835), anexo foto 4 (3129837), anexo foto 5 (3129838).

1.5. O Ofício 5031 (3136768) comunica o autuado da instauração de procedimento administração para apuração dos fatos descritos no auto de infração 008725/2019.

**1.6. Defesa Prévia**

1.7. Cientificado do auto de infração em 19/06/2019, conforme Aviso de Recebimento - AR B1887264844BR (3191342), o interessado apresentou defesa em 27/06/2019 (3203973), na qual pede a revogação do auto de Infração, sob tais arguições:

1.8. ter celebrado Convênio com a União, cujo o objeto é a concessão para administrar os aeroportos situados no interior do Estado de São Paulo, atuando, assim, em termo de parceria com a União;

1.9. ausência de lei, em sentido estrito, que sirva como fundamento para a aplicação da penalidade, não podendo a Administração se basear em portarias ou instruções para aplicar penalidades. Em adição, afirma que da leitura do art. 289 não consegue extrair a cominação legal anunciada pelo artigo, resultando em prejuízo de sua defesa.

1.10. havia concluído os serviços de poda da vegetação na área de taxi e na pista de pouso e decolagem. Informa em razão da quebra do equipamento precisou transferir outro equipamento para a conclusão dos serviços e sanear as não conformidades.

**1.11. Decisão de Primeira Instância (DC1)**

1.12. Em decisão motivada, o setor competente de primeira instância administrativa confirmou a infração e aplicou sanção considerando os elementos do processo e a ausência de evidências em contrário. Aplicou multa no valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), que é o valor mínimo previsto para a hipótese do item "n" da Tabela II - Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos, cód. CMO, item n).- do anexo III da Resolução 472/2018.

**1.13. Recurso**

1.14. Devidamente notificado da DC1 no dia 27/01/2020 por AR (3993902), no qual reitera suas alegações apresentadas em defesa, e acrescenta que a multa aplicada contraria o disposto nos artigos 5º e 6º da Resolução nº 472/2018.

I - É o relato. Passa-se ao voto.

**2. PRELIMINARES**
**2.1. Do Recebimento do Recurso Sem Efeito Suspensivo**

2.2. Em que pese o recurso tenha sido recebido sem efeito suspensivo, vez que apresentado na vigência do art. 38 da Resolução ANAC nº 472, de 2018.

2.3. Considerando as medidas adotadas pela Presidência da República, para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto no Brasil de 2020. Editou-se a Medida Provisória nº 928, de 23 de março de 2020, que determina a suspensão dos prazos processuais em desfavor dos acusados e entes privados processados em processos administrativos enquanto perdurar o estado de calamidade de que trata o [Decreto Legislativo nº 6, de 2020](#).

2.4. Ficará suspenso ainda o transcurso dos prazos prescricionais para aplicação de sanções

administrativas previstas na [Lei nº 8.112, de 1990](#), na [Lei nº 9.873, de 1999](#), na [Lei nº 12.846, de 2013](#), e nas demais normas aplicáveis a empregados públicos.

2.5. Analisados os elementos constantes dos autos, em especial manifestações do interessado. Foi dada ampla oportunidade de manifestação no feito, respeitados prazos e dialética processual, de modo que preservados ampla defesa e contraditório inerentes ao certame.

#### 2.6. Da regularidade processual

2.7. Analisados os elementos constantes dos autos, em especial manifestações do interessado. Foi dada ampla oportunidade de manifestação no feito, respeitados prazos e dialética processual, de modo que preservados ampla defesa e contraditório inerentes ao certame. Julgo, assim, os processos aptos para receber a decisão de segunda instância administrativa por parte desta Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância - ASJIN.

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

3.1. A conduta imputada ao autuado consiste em não deixar de manter as áreas verdes inseridas na área operacional de forma a não interferir na visualização dos auxílios visuais e de navegação aérea; vegetação não se configurar em obstáculo à navegação aérea; e não propiciar condições para atração de fauna, eis que, em fiscalização realizada no aeródromo SDVG na data de 14/05/2019 foram identificadas vegetação alta com existência de arbustos e árvores que propiciavam condições para atração de fauna.

3.2. O fato foi enquadrado no art. 289, inciso I, do CBA por infringir o item 153.213 (a) (1),(a) (2) e (a) (3) do RBAC 153 abaixo transcritos:

#### **Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA – Lei 7.565/86**

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

I - multa;

#### **153.213 Áreas verdes**

(a) O operador de aeródromo deve manter as áreas verdes inseridas na área operacional de forma a:

- (1) não interferir na visualização dos auxílios visuais e de navegação aérea;
- (2) vegetação não se configurar em obstáculo à navegação aérea;
- (3) não propiciar condições para atração de fauna

3.3. Ademais, a Resolução ANAC nº 472/2018, no item “n” da Tabela II-Segurança da Aviação Civil - do seu Anexo III, prevê a aplicação de sanção de multa nos valores mínimo, intermediário e máximo, em Reais, para a conduta descrita como:

RESOLUÇÃO Nº 472, DE 6 DE JUNHO DE 2018.

Tabela III- SEGURANÇA DA AVIAÇÃO CIVIL Operador de Aeródromo

n) Descumprir previsão do Código Brasileiro de Aeronáutica ou regra afeta à construção, modificação, operação, manutenção ou resposta à emergência em aeródromo não contemplada nos demais itens desta tabela. 8.000 14.000 20.000.

3.4. **Das Alegações do interessado e do cotejo dos argumentos de Defesa** - A empresa interessada, após ciência do Auto de Infração, apresenta sua defesa, a qual foi analisada pelo setor decisor de primeira instância, conforme se pode observar, nos trechos citados, em síntese, a seguir:

A defesa sustenta que não existe sanção sem prévia cominação legal, e que o preceito violado deveria constar de lei, e não de resolução da Agência Nacional de Aviação Civil. Portanto, a referida conduta imputada ao Daesp não é um ato ilícito, e que por isso não cabe qualquer sanção.

Preliminarmente, afaste-se a alegação, trazida em defesa, de que carece de validade o fundamento normativo existente no Auto de Infração nº 008725/2019.

Registre-se 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. Nesse sentido, a mencionada lei conferiu à Agência as prerrogativas necessárias para o exercício de seu poder de polícia de normatização, fiscalização e sanção<sup>[4]</sup>, arroladas em seu artigo 8º.

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<sup>[1]</sup>, incluindo-se nessas as anteriormente expedidas pelo Ministério da Aeronáutica<sup>[3]</sup> enquanto autoridade aeronáutica<sup>[2]</sup>, e aquelas editadas pela própria Agência na qualidade de autoridade de aviação civil<sup>[4]</sup>.

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<sup>[5]</sup>.

Identificado o descumprimento de qualquer dessas normas, tem a Agência o poder-dever de aplicar as sanções cabíveis<sup>[6]</sup>.

Nesse mesmo sentido a seguinte decisão da Segunda Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região:

ADMINISTRATIVO. AGÊNCIAS REGULADORAS. ANAC. PODER NORMATIVO. RESOLUÇÃO. SEGURANÇA AEROPORTUÁRIA. DESCUMPRIMENTO. INFRAERO. AUTO DE INFRAÇÃO. LEGALIDADE. MULTA. PODER DE POLÍCIA.

1. Os atos normativos editados pelas agências não são regulamentos autônomos, uma vez que não defluem da Constituição, mas sim da lei instituidora da agência, razão pela qual, tais leis, ao instituírem as agências reguladoras, conferem-lhes também o exercício de um abrangente poder normativo no que diz respeito às suas áreas de atuação.

2. A Lei nº. 11.182/2005, que criou a ANAC, estabeleceu, expressamente, entre as suas atribuições, a expedição de normas técnicas para fins de segurança das operações aeroportuárias em geral

3. Não há violação ao princípio constitucional da legalidade, uma vez que a Resolução editada pela autarquia especial trata de campo próprio de regulamentação infralegal por se tratar de matéria técnica que exige constantes atualizações normativas. Precedente do eg. TRF da 3ª Região:

AC 1999.03.99.013358-2/SP - Relª Desª Fed. Salette Nascimento - DJe 25.04.2011 - p. 521. 6. Precedentes do STJ, desta Corte Federal e do TRF da 4ª Região. 7. (AC 200781000209109, Desembargador Federal Francisco Barros Dias, TRF5 - Segunda Turma, DJE - Data::26/05/2011 - Página::260.)

4. Ao descumprir a resolução da ANAC, é “perfeitamente cabível a multa aplicada, por advir do Poder de Polícia, da referida agência reguladora”. (AC 200983080015831, Desembargador Federal Francisco Barros Dias, TRF5 - Segunda Turma, DJE -Data::22/06/2010 - Página::237.)

5. O processo administrativo cumpriu os princípios da ampla defesa e do contraditório sendo o meio adequado à definição da punição a ser imposta. Observa-se que a Apelante ofertou defesa e recurso administrativo, os quais foram devidamente apreciados pela autoridade competente.

6. O valor da multa (R\$ 70.000,00) foi arbitrado dentro dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, nos termos da Resolução nº. 25 de 25/04/2008.

7. a Resolução nº 58 da ANAC, que estabeleceu a penalidade de multa à violação presente, foi publicada no Diário Oficial da União em 27 de outubro de 2008, de modo que a Recorrente não pode exonerar-se de cumprir tal preceito, visto que lhe foi dada ciência com a publicação no Diário Oficial, sendo desnecessária comunicação específica e pessoal à INFRAERO.

8. Apelação improvida.

(TRF5, AC 00021804720114058400 Desembargador Federal Walter Nunes da Silva Júnior DJE - Data: 01/03/2012 - Página: 176)

**Afasta-se, assim, a alegação de nulidade do Auto de Infração com base nesse fundamento.**

Depreende-se do normativo que o operador do aeródromo é responsável por manter as áreas verdes inseridas na área operacional de modo que (i) não interfira na visualização dos auxílios visuais e da navegação aérea; (ii) não configure obstáculo à navegação aérea; (iii) não favoreça condições para atração de fauna [7].

No que tange à manutenção das áreas verdes e ao controle da vegetação, o operador deve ainda atender aos seguintes requisitos: (i) manter a altura da vegetação da faixa de pista menor ou igual a 15 (quinze) centímetros; ou (ii) executar, quando aplicável, ações de gerenciamento do risco da fauna, conforme requisitos estabelecidos em norma específica[8].

O Auto de Infração nº 008725/2019, sustentado pelo Relatório de Ocorrência – 00872/2019, revela que o Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo (Daesp), na condição de operador de aeródromo, deixou de manter as áreas verdes inseridas na área operacional de forma não propiciar condições para atração de fauna, ante a existência de arbustos, árvores e vegetação com altura elevada.

Corrobora o descrito no auto de infração em epígrafe as imagens contendo os registros fotográficos da vegetação muito alta e arbustos e árvores capazes de propiciar condições para atração de fauna ao longo da área operacional. Por sua vez, o atuado apenas pede o arquivamento do auto de infração em razão das medidas adotadas posteriormente pela administração aeroportuária, tais como a poda das áreas verdes.

Quanto a esse argumento, lembre-se que o que se apura no presente processo é a conduta do atuado verificada em 14/05/2019, durante a fiscalização promovida. A medida tomada *a posteriori* em sede de adoção de medidas corretivas da não conformidade, portanto, não tem o condão de afastar a responsabilidade do atuado pelos fatos anteriormente verificados.

Considerando os elementos do processo e a ausência de evidências em contrário, entende-se caracterizada a infração, de autoria do atuado, consistente em deixar de manter as áreas verdes inseridas na área operacional de forma a não interferir na visualização dos auxílios visuais e de navegação aérea, vegetação não se configurar em obstáculo à navegação aérea, e não propiciar condições para atração de fauna, conforme descrito no Auto de Infração 008725/2019, **razão pela qual se propõe que seja ao atuado aplicada a providência administrativa de multa**, prevista no artigo 289, inciso I da Lei 7.565/1986.

### 3.5. **Das Alegações do interessado:**

3.6. **Da arguição de ausência de previsão legal**- o artigo 289 do Código Brasileiro de Aeronáutica -CBA, prevê sempre que identificada infração aos preceitos ali constante, ou legislação complementar, sujeitar-se-á o infrator à providência administrativa de multa.

3.7. 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*”.

3.8. 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 o RBAC 153, itens 153.213 (a)(1), (a)(2) e (a)(3) - exatamente os normativos que serviram de supedâneo para a atuação da Agência. De se registrar: todas vigentes e de aplicação *erga omnes* quando da fiscalização em referência.

3.9. É possível entender pela técnica da exegese sistêmico-integrativa que aquelas resoluções, em especial o RBAC nº 107 - por descrever especificamente a conduta praticada pelo regulado atuado - 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.

3.10. A Lei nº. 11.182/2005, ao criar o órgão regulador, concedeu-lhe competência para regular e fiscalizar os serviços aéreos e a outorga destes serviços, em conformidade, respectivamente, com o inciso X e o XIII, ambos do artigo 8º do citado diploma legal. No exercício 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.

3.11. Neste contexto, o descumprimento dos preceitos constantes de normatização editada pela ANAC, autoridade de aviação civil, subjuga, 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. 8 da sua Lei de criação, Lei 11.182/2005.

3.12. 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 pelo art. 3º, da Resolução ANAC 472/18, 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:

Lei nº 7.565/86 (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.

3.13. Em adição , subtende-se a incidência do artigo 299 da mesma lei que é o supedâneo concreto para a apenação da empresa.

3.14. 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:

3.15. 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:

Lei 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 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:

3.16. 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”:

3.17. 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 interferem diretamente na esfera de direito dos particulares.” (MENDES, 2000, p. 129. MENDES, Conrado 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).

3.18. 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, possam, livremente, editar normas gerais e abstratas com força de lei.

3.19. Diogo de Figueiredo Moreira Neto, elucida: “A terceira técnica geral de delegação vêm a ser a deslegalização, 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).

3.20. Alexandre dos Santos Aragão leciona que não há inconstitucionalidade na deslegalização, 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 deslegalização 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 deslegalizar, caso assim entendido (MOREIRA NETO, 2003: p. 122).

3.21. 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 deslegalização 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.”

3.22. A 17ª Vara Federal do Rio de Janeiro, ao proferir Sentença na Ação Ordinária - Processo nº 0045608-32.2012.4.02.5101 (2012.51.01.045608-9), de 04/07/2013, manifestou-se sobre a matéria, conforme destaca parte da decisão:

3.23. “Com base nas referidas normas legais, a ANAC editou a Resolução 25/08, posteriormente alterada pela Resolução 472/18, fixando as regras a serem observadas nos processos administrativos para a apuração de infrações e aplicação de penalidades. Perfeitamente hígidas, portanto, tais resoluções, eis que decorrentes do poder normativo da agência reguladora, inexistindo a necessidade de lei em sentido estrito que preveja o tipo infracional.

3.24. 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 agência 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 ou econômico necessário ao fiel desempenho de sua função.

3.25. Resta demonstrado 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.

3.26. Neste sentido, afastado tal argumento, por haver subsunção da conduta às disposições do CBA citadas supra, e também à norma complementar item RBAC 153, itens 153.213 (a)(1), (a)(2) e (a)(3) do RBAC 153, c/c Resolução nº 472/2018, Anexo III, Tabela II - Segurança da Aviação Civil - Operador de Aeródromo, item n.

3.27. ***Da alegação de ser parceiro da União na administração dos aeroportos*** - Com as mudanças causadas pela própria natureza jurídica do Estado contemporâneo e a tendência mundial da menor interferência do Estado nas relações econômicas, o Brasil iniciou um processo de transferência à iniciativa particular que até então mantinham sob o seu controle.

3.28. A Constituição Federal, em seu artigo 175, estabeleceu a possibilidade de se transferir ao particular a prestação de serviços públicos, e dispondo ainda de lei específica para regular a relação entre o poder público e o particular. Foi então criada a Lei 8987/95 que rege a matéria.

3.29. Ao alegar ser parceiro da União na administração dos aeroportos do interior do Estado de São Paulo, parceria essa, formalizada por meio de Convênio. Impende salientar, quando o Estado atribui a alguém o exercício de um serviço público e este aceita prestá-lo em nome do Poder Público sob condições fixadas pelo Estado, mas por sua conta e risco, remunerando-se com a própria exploração do serviço. Tem o dever de prestar à população o serviço eficiente e de qualidade como condição essencial para alcançar o bem comum, e isso implica no cumprimento das regras que regulam o setor de aviação civil no país.

3.30. Assim, o serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade e cortesia na sua prestação.

3.31. Na condição de administrador dos aeródromos do interior do Estado de São Paulo, o DAESP está submetido à regulamentação e fiscalização pela ANAC, sujeitando-se às medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária do País.

3.32. Conclui-se, por conseguinte, que a celebração de Convênio com a União para administração dos aeródromos não tem o condão de afastar a competência legal da ANAC para apuração de infrações praticadas, pela Administração Aeroportuária, nestes aeródromos.

3.33. Por fim, não é demais lembrar que a autoridade administrativa está atada ao princípio da legalidade, não podendo a ANAC agir de forma diversa daquela que a lei lhe determina quanto às atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária.

3.34. **Da alegação de que havia concluído parte dos serviços de poda da vegetação na área de taxi e na pista de pouso e decolagem e, em razão da quebra do equipamento, teve de providenciar outro para concluir o serviço** - Aponto que o fato de o autuado ter adotado providências a posteriori para sanear as irregularidades apontadas pela fiscalização. Essa medida configura um dever do autuado frente a não conformidade, evitando recorrência da infração. Providenciar ações corretivas não impedem a adoção de medidas paralelas pelo ente fiscalizador para apurar infração já ocorrida.

3.35. Quanto a esse argumento, lembre-se que o que se apura no presente processo é a conduta do autuado verificada em 14/05/2019, durante a fiscalização promovida. A medida tomada a posteriori em sede de adoção de medidas corretivas da não conformidade, portanto, não tem o condão de afastar a responsabilidade do autuado pelos fatos anteriormente verificados.

3.36. **Do pedido de anulação do Auto de infração, por contrariar os artigos 5º e 6º da Resolução 472/2018** - O Compêndio de Elementos de fiscalização - CEF, referente ao Regulamento Brasileiro de Aviação Civil RBAC nº 153- define os critérios qualificadores, que representa o risco à segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita. É no compêndio que está classificada cada conduta passível de sanção e sua correspondente análise de risco. A depender do grau de risco a providência administrativa será classificada como sancionatória ou preventiva.

3.37. No caso em exame, a conduta está tipificada no item 153.107 (a), do RBAC 153 - por não assegurar a proteção da área operacional do aeródromo, circunstância que fragiliza a segurança da área operacional do aeródromo. Por se tratar de conduta considerada de risco elevado à segurança do aeródromo sua natureza é sancionatória, nos termos do compêndio do RBAC -153.

3.38. "In casu" repiso, por se tratar de conduta classificada de alto risco não caberia a providência em caráter preventivo.

3.39. A portaria que aprova o Compêndio de Elementos de Fiscalização do RBAC 153 é pública e está disponível no endereço eletrônico da ANAC <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/rbha-e-rbac/rbac/rbac-153>.

0.1.

#### 4. DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO

4.1. Verificada a regularidade da ação fiscal, há de se verificar a correção do valor da multa aplicada como sanção administrativa ao ato infracional imputado.

4.2. A Resolução Anac nº 472/2018, em seu art. 34, determina que o cálculo da penalidade deve partir do valor intermediário constante das tabelas aprovadas em anexo à própria Resolução, salvo existência de sanção prevista em norma específica, observando-se as circunstâncias atenuantes e agravantes existentes.

4.3. Para o reconhecimento da circunstância atenuante prevista no artigo 36, § 1º, inciso I da Resolução ANAC nº 472/2018 ("o reconhecimento da prática da infração") entende-se que o ente regulado deve reconhecer não só a prática do ato, mas também o fato de que essa conduta infringiu norma de competência da Autoridade de Aviação Civil, o que não se deu nos autos. Dessa forma, deve ser afastada a sua incidência;

4.4. Da mesma forma, entende-se que o interessado não demonstrou, nos autos, ter adotado voluntariamente qualquer providência eficaz para evitar ou amenizar as consequências da infração. Repare-se que nenhuma medida que configure um dever pode ser fundamento para a aplicação dessa atenuante, prevista no inciso II do § 1º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472/2018.

4.5. Para a análise da circunstância atenuante prevista no inciso III do § 1º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472/2018 ("a inexistência de aplicação de penalidades no último ano"), é necessária pesquisa para identificar a eventual existência de sanção aplicada em definitivo ao ente regulado no período de um ano encerrado em 14/05/2019, que é a data da infração ora analisada. Em pesquisa no Sistema Integrado de Gestão de Créditos SIGEC (4115127) desta Agência, restou demonstrado que não há penalidade previa aplicada em definitivo ao interessado. Nessa hipótese, considera-se circunstância atenuante como causa de diminuição do valor da sanção. Sobre isso deve-se ressaltar que na aplicação da atenuante será considerado o contexto fático do momento da averiguação das condicionantes de dosimetria em sede de primeira instância.

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

#### 5. DA SANÇÃO A SER APLICADA EM DEFINITIVO

5.1. Dada a existência de circunstâncias atenuantes e a ausência de agravantes aplicável ao caso, sugiro manter o valor da multa aplicada pelo setor de primeira instância administrativa em 8.000,00 (oito mil reais), que é o valor mínimo previsto para a hipótese do item "n" da Tabela II - Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos, do anexo III da Resolução 472/2018.

5.2. Sugiro por **CONHECER DO RECURSO E NEGAR-LHE PROVIMENTO, MANTENDO-SE**, assim, os efeitos da decisão prolatada pela autoridade competente da primeira instância administrativa em desfavor do INTERESSADO, que aplicou multa no valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), com fundamento na Lei nº 7.565/86, art. 289, inciso I; por infringir os item itens 153.213 (a)(1), (a)(2) e (a)(3), do RBAC 153, associado a Resolução nº 472/2018, Anexo III, Tabela II - Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos - item n.

Hildenise Reinert

SIAPE 1479877

Membro julgador da ASJIN/ANAC - Portaria Nomeação nº 2218, de 17 de setembro de 2014.



Documento assinado eletronicamente por **Hildenise Reinert, Analista Administrativo**, em 06/07/2020, às 17:09, 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 <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **4502470** e o código CRC **E711B326**.



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL  
JULGAMENTO ASJIN - JULG ASJIN

**DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 509/2020**

PROCESSO Nº 00065.032225/2019-99

INTERESSADO: @interessados\_virgula\_espaco@

Processo Administrativo nº 669275203: (crédito de multa SIGEC)  
Auto de Infração nº: 008725/2019

SEI: 3129657

1. Trata-se de recurso interposto pelo DAESP - Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo, em desfavor de decisão que confirmou as condutas descritas pelo Auto de Infração (008725/2019), por descumprimento da legislação vigente com fundamento na Lei nº 7.565/1986, art. 289, inciso I; RBAC 153, itens 153.213 (a)(1), (a)(2) e (a)(3); Res. ANAC nº 472/2018, Anexo III, Tabela II: Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos, item n).

2. Recurso conhecido e recebido sem efeito suspensivo, vez que apresentado na vigência do art. 38 da Resolução ANAC nº 472, de 2018. A Resolução ANAC nº 472, de 6 de junho de 2018, no art. 38, § 1º, prevê a aplicação do efeito suspensivo ao recurso em situação excepcional, quando a autoridade decisora, de ofício ou a pedido, entende presente a hipótese de "justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução" (art. 61, parágrafo único, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999). No caso dos autos, considerando que, por força do art. 53 do mesmo diploma normativo, a movimentação do expediente para efeito de cobrança deve ocorrer somente após a constituição definitiva da multa. Logo, sem atos de cobrança anteriores inexistente a possibilidade de inscrição prévia em dívida ativa e consequentes efeitos negativos, de modo que **o recebimento da manifestação é feito apenas no efeito devolutivo**. O entendimento se alinha à Lei 7.565/86, que estabelece em seu artigo 292, § 2º que o procedimento será sumário, com efeito suspensivo. A citada Resolução 472/2018, que estabelece providências administrativas decorrentes do exercício das atividades de fiscalização sob competência da ANAC, e por conseguinte o rito de constituição e aplicação de sanções administrativas na Agência é expressa no 53 que encerrado o contencioso administrativo mediante a imposição de sanção pecuniária, o autuado terá o prazo de 30 (trinta) dias para o cumprimento da decisão proferida contados da sua intimação. Isso posto, com a leitura integrada dos dois dispositivos, conclui-se que por efeito suspensivo se entende que o efeito da aplicação da sanção somente se estabelece após concluído o feito/procedimento de apuração. Por todo o exposto não se enxerga "justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução" do art. 61, p. un., da Lei 9.784/1999 que justifique a aplicação do efeito suspensivo. Encaminhamento à eventual cobrança apenas depois de concluído o litígio administrativo, nos termos do citado artigo 53.

3. Contudo, lembre-se que por força da vigência da MP nº 928, de 23 de março de 2020, conforme artigo 6º-C:

“Art. 6º-C Não correrão os prazos processuais em desfavor dos acusados e entes privados processados em processos administrativos enquanto perdurar o estado de calamidade de que trata o Decreto Legislativo nº 6, de 2020.

4. Analisados todos os elementos constantes dos autos, em especial manifestações do interessado. Foi dada ampla oportunidade de manifestação no feito, respeitados prazos e dialética processual, de modo que preservados ampla defesa e contraditório inerentes ao certame.

5. O parecer que analisou o caso entendeu pela manutenção da multa aplicada pela primeira instância. Entendo aderente. De acordo com a proposta de decisão (SEI nº 4502470), ratifico na integralidade os entendimentos da análise referenciada, adotando-os como meus e tornando-os parte integrante desta decisão, com respaldo nos termos do artigo 50, §1º da Lei nº 9.784, de 1999.

6. Dosimetria adequada para o caso, conforme parecer.

7. Consideradas as atribuições a mim conferidas pela Portaria 3.059, de 30 de setembro de 2019, Portaria nº 3.403, de 17 de novembro de 2016, Portaria 2.026, de 9 de agosto de 2016, e Portaria nº 2.829, de 20 de outubro de 2016 e com lastro **no art. 42, inciso I da Resolução ANAC nº 472, de 2018**, e competências ditas pelo art. 30 do Regimento Interno da ANAC, Resolução n 381/2016, **DECIDO:**

- CONHECER DO RECURSO E NEGAR-LHE PROVIMENTO, MANTENDO-SE, assim, os efeitos da decisão prolatada pela autoridade competente da primeira instância administrativa em desfavor do INTERESSADO, que aplicou multa no valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais).

À secretaria. Notifique-se. Publique-se.

**BRUNO KRUCHAK BARROS**  
SIAPE 1629380  
Presidente Turma Recursal – BSB  
Assessor de Julgamento de Autos em Segunda Instância Substituto

-----  
<sup>1</sup>Nomeações e designações:

(1) a Portaria 2.026, de 9 de agosto de 2016; (2) a Portaria nº 3.403, de 17 de novembro de 2016; (3) por meio da Portaria nº 2.828, de 20 de outubro de 2016; (4) Portaria nº 2.829 - da mesma data da anterior, e; (5) Portaria nº 3.059, de 30 de setembro de 2019



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Kruchak Barros, Presidente de Turma**, em 06/07/2020, às 18:48, 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 <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **4502477** e o código CRC **8412DF22**.

Referência: Processo nº 00065.032225/2019-99

SEI nº 4502477