

PARECER Nº 578/2020/JULG ASJIN/ASJIN
PROCESSO Nº 00065.056533/2018-29
INTERESSADO: DAESP - DEPARTAMENTO AEROVIÁRIO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Submeto à apreciação de Vossa Senhoria **PROPOSTA DE DECISÃO ADMINISTRATIVA DE SEGUNDA INSTÂNCIA**, nos termos da minuta anexa.

ANEXO

MARCOS PROCESSUAIS

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Data da Infração	Lavratura do AI	Notificação do AI	Defesa Prévia	Decisão de Primeira Instância (DC1)	Notificação da DC1	Recurso
00065.056533/2018-29	668460192	006450/2018	09/10/2018	26/10/2018	31/10/2018	13/11/2018	31/07/2019	13/08/2019	23/08/2019

Enquadramento: Art. 289, inciso I da Lei nº 7.565/86 c/c itens 153.203 (a) e (b) (2) do RBAC 153 c/c item 41 da Tabela II (Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008.

Infração: Deixar de manter a superfície das áreas pavimentadas livre de defeitos que possam causar FOD, perda do controle direcional das aeronaves e danos à integridade dos equipamentos aeronáuticos, incluindo pista de pouso e decolagem.

Proponente: Thaís Toledo Alves – SIAPE 1579629 (Portaria Nomeação Membro Julgador ANAC nº 453, de 08/02/2017).

I - INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso interposto pelo **DAESP - DEPARTAMENTO AEROVIÁRIO DO ESTADO DE SÃO PAULO**, CNPJ 47.693.643/0001-21, em face da Decisão proferida no curso do processo administrativo sancionador, discriminado no quadro acima, que individualiza a materialidade infracional e retrata os marcos relevantes para o trâmite e regularidade processual.

2. O Auto de Infração nº 6450/2018 descreve que:

Houve descumprimento de norma referente à manutenção da infraestrutura aeroportuária - Item 153.203 (b) (2) (i) (A) do RBAC 153. De acordo com informações do Relatório de Fiscalização (072P/SIA-GFIC/2018), o operador do aeródromo descumpriu o dever de manter a superfície das áreas pavimentadas livre de defeitos que possam causar FOD (Figuras 19 a 24).

3. O Relatório de Fiscalização nº 072P/SIA-GFIC/2018 (3290243) detalha as não conformidades encontradas na inspeção de vigilância continuada realizada no aeródromo de Marília/SP, no período de 08/10/2018 a 09/10/2018, bem como anexa fotos com a descrição detalhada. No caso dos autos, destaca-se o item 5 do referido relatório:

5	Há superfície de área pavimentada que apresenta defeitos que podem causar FOD. O pavimento do pátio de aeronaves apresenta pontos de desagregação e depressão. A desagregação no pavimento está ocasionando a formação de pedras. (Figuras 19 a 24)	RBAC 153: 153.203 (b) (2) (i) (A)	Os fragmentos oriundos da desagregação do pavimento do pátio de aeronaves podem causar danos a aeronaves.
---	---	-----------------------------------	---

4. Notificado da lavratura do Auto de Infração, conforme Aviso de Recebimento - AR JT613376030BR (2413461), o Autuado protocolou defesa (2424034), na qual alegou que:

- A autuação não pode ser baseada em Portarias ou Instruções para a aplicação da pena, isto é, o auto de infração deveria ter sido lavrado, conforme disposto no art. 289 da Lei nº 7.565/86, apontando o item e o preceito do Código ou da Legislação Complementar que a autuada violou.
- No mérito, afirmou que a manutenção do asfalto do pátio de estacionamento e manobras de aeronaves daquele aeroporto já está incluída na relação de obras previstas de manutenção e que de acordo com relatório de fiscalização, o DAESP teria o prazo de 60 dias para correção das não conformidades.
- Requeveu o arquivamento do Auto de Infração, eis que as correções estão sendo realizadas dentro do prazo de 60 dias concedido.

5. O setor competente, em motivada Decisão de Primeira Instância, afastou os argumentos de defesa prévia, confirmou o ato infracional pela prática do disposto no art. 289, inciso I da Lei nº 7.565/86 c/c os itens 153.203(a) e (b) (2) do RBAC 153 c/c o item 41 da Tabela II (Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008 e aplicou multa, no patamar mínimo, no valor de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), dada a existência de circunstância atenuantes (reconhecimento da prática da infração) e ausência de agravantes aplicáveis ao caso.

6. Em grau recursal, o Interessado apresenta os mesmos argumentos expostos em defesa, não acrescentado nenhum fato novo aos autos e acrescenta que as multas aplicadas pela ANAC contrariam os art. 5º e 6º da Resolução nº 472/2018 tendo em conta que os citados artigos "tem por objetivo estimular o retorno ao cumprimento normativo de forma célere e eficaz." Assim, entende que devem ser anuladas todas as decisões de multas aplicadas no ano de 2018 e 2019, todas posteriores à Resolução nº 472/2018.

7. É o breve o relatório.

II - PRELIMINARES

8. Da Alegação de que as multas aplicadas pela ANAC contrariam os art. 5º e 6º da Resolução nº 472/2018

9. O autuado alegou em recurso, que as multas aplicadas pela ANAC contrariam os art. 5º e 6º da Resolução nº 472/2018 tendo em conta que os citados artigos "tem por objetivo estimular o retorno ao cumprimento normativo de forma célere e eficaz." Assim, entende que devem ser anuladas todas as decisões de multas aplicadas no ano de 2018 e 2019, todas posteriores à Resolução nº 472/2018.

10. A esse respeito, registre-se que a Resolução ANAC nº 472, de 2018 entrou em vigor em 04/12/2018 e atualizou as providências administrativas sob competência da ANAC e revogou a Resolução ANAC nº 25/2008 e a IN 08/2008.

11. Contudo, destaco que no processo sancionador deve haver previsão normativa da aplicação retroativa e, via de regra, **as condutas são avaliadas e punidas à luz das normas vigentes no momento de sua prática**. Este entendimento é corroborado pela Procuradoria Federal junto à ANAC no Parecer nº 143/2015/PROT/PFANAC/PGF/AGU, que tratou da retroatividade da norma mais benéfica no processo sancionador:

(...)

17. De se ressaltar que a questão da aplicação ou não do princípio penal da retroatividade da lei benéfica no direito administrativo punitivo foi enfrentada pelo Superior Tribunal de Justiça, tendo sido bem elucidada por José Galdino, no texto "A aplicação do princípio da retroatividade benéfica no direito administrativo punitivo à luz da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça".

(...)

19. Em regra, considerando a forma de aplicação da lei no tempo, as normas legais, em sentido amplo, têm aplicabilidade imediata e geral. A admissão da retroatividade constitui exceção no ordenamento e, a despeito de não ser vedada, deve ser adotada com parcimônia.

20. Trata-se de postulado jurídico do *tempus regit actum*, que consagra regra da aplicabilidade da norma de direito material vigente à época da ocorrência do fato/conduta gerador, o qual possui matiz infraconstitucional na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/42), cujo art. 6º assim dispõe:

Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada. [\(Redação dada pela Lei nº 3.238, de 1957\)](#)

§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou. [\(Incluído pela Lei nº 3.238, de 1957\)](#)

§ 2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem. [\(Incluído pela Lei nº 3.238, de 1957\)](#)

§ 3º Chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba recurso. [\(Incluído pela Lei nº 3.238, de 1957\)](#)

(...)

22. José Galdino destaca que a teoria da norma mais benéfica deve ser aplicada com moderação no processo administrativo, ante o maior dinamismo dessa seara jurídica e a diferença ontológica entre a sanção administrativa e a penal, bem assim em face da independência entre as instâncias. Transportar um princípio de um ramo do direito para outro exige certa ponderação.

23. No ponto, bastante oportuna a menção/transcrição de julgado do STJ, que refere existência de diferença ontológica entre a sanção administrativa e a penal, que permite transpor com reserva o princípio da retroatividade, argumento relativo à insegurança jurídica, que poderia ser gerado caso fosse adotada a posição que defende a retroação da lei mais benéfica (g.n):

"(...) A diferença ontológica entre a sanção administrativa e a penal permite transpor com reservas o princípio da retroatividade. Conforme pondera Fábio Medina Osório, "se no Brasil não há dúvidas quanto à retroatividade das normas penais mais benéficas, parece-me prudente sustentar que o Direito Administrativo Sancionador, nesse ponto, não se equipara ao direito criminal, dado seu maior dinamismo".

24. Com efeito, no caso do processo administrativo sancionador, não há como deixar de se ponderar acerca da abrangência do poder de polícia para a Administração Pública na sua função primordial de gerir a coletividade, na medida em que não raras vezes é indispensável a limitação da atividade privada para proteger o bem comum, isto é, o interesse da coletividade. Assim, para bem exercer este poder, a Administração precisa realizar um processo administrativo que garanta ao administrado o pleno gozo das garantias processuais legais e constitucionais, porquanto a liberdade do indivíduo deve estar resguardada de eventuais excessos administrativos.

25. De se referir que o Direito Penal tutela bem jurídico distinto do Direito Administrativo. Na esfera penal, há um gravame mais sério, muitas vezes relacionada à liberdade do indivíduo, já no âmbito administrativo, as penalidades estão relacionadas, na maioria das vezes, a penalidades de cunho material (econômico). Deste modo, retroatividade da lei mais benéfica em matéria penal tem um viés humanitário que não se repete no campo administrativo, não justificando tal retroatividade.

26. Nessa linha de raciocínio, não há como deixar de referir que o direito administrativo lida com uma realidade social muito dinâmica - diferente inclusive do que ocorre no direito penal -, regulando situações que mudam constantemente (exemplos: vigilância sanitária, meio ambiente, saúde suplementar, defesa do consumidor, mercado de capitais, livre iniciativa e concorrência no mercado, qualidade de produtos, mercado financeiro etc) e não aplicar a penalidade administrativa àqueles que praticaram conduta proibida, sob a égide da lei anterior, significa premiá-los com uma omissão estatal, que iria na contramão do pretendido caráter pedagógico e preventivo da sanção administrativa. (Grifou-se)

12. Nesse sentido a Resolução ANAC nº 472/2018 dispõe em seu art. 82, in verbis:

Art. 82. Esta Resolução aplica-se a todos os processos em curso, sem prejuízo dos atos já praticados e da aplicação das normas vigentes à época dos fatos, inclusive no que concerne às sanções aplicáveis.

(Grifou-se)

13. Portanto, considerando que o objeto do presente processo administrativo refere-se à conduta infracional praticada em 09/10/2018 entende-se que as normas aplicáveis ao caso são IN 08/2008 e a Resolução ANAC nº 25/2008.

14. Sendo assim, não prospera a preliminar suscitada.

15. Da Convalidação dos Atos Administrativos

16. No presente processo administrativo, a atuação da Fiscalização através da lavratura do Auto de Infração nº 006450/2018 se deu através de conduta capitulada no art. 289, inciso I da Lei nº 7.565/86 c/c itens 153.203(a) e (b) (2) do RBAC 153 c/c o item 41 da Tabela II (Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008:

Lei nº 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;

RBAC 153

153.203 Área pavimentada - Generalidades

(a) O operador de aeródromo deve manter as áreas pavimentadas em condições operacionais visando à adequada operação e à proteção de:

- (1) aeronaves;
- (2) veículos;
- (3) pessoas; e
- (4) equipamentos aeronáuticos e aeroportuários.

(b) O operador de aeródromo deve atender aos seguintes requisitos quanto às áreas pavimentadas inseridas na área operacional:

- (1) Estrutura e funcionalidade do pavimento:
 - (i) O operador de aeródromo deve manter as condições estruturais e funcionais da área operacional conforme aceito pela ANAC.

(2) Defeitos no pavimento:

(i) O operador de aeródromo deve manter a superfície das áreas pavimentadas livre de defeitos que possam causar:

- (A) FOD;
- (B) perda do controle direcional das aeronaves; e
- (C) danos à integridade dos equipamentos aeronáuticos;

(ii) O operador de aeródromo deve monitorar os defeitos do pavimento por meio de inspeções visuais regulares.

Resolução ANAC nº 25/2008

Anexo III

Tabela II (Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos)

41. Descumprir norma referente à manutenção da infraestrutura aeroportuária ou aeronáutica. (Incluído pela Resolução nº 382, de 14.06.2016)

40.000 70.000 100.000

17. Neste caso, verifica-se a subsunção dos fatos descritos no AI nº 006450/2018 à capitulação prevista no art. 289 da Lei nº 7.565/86 c/c os itens 153.203(a) e (b) (2) do RBAC 153. Contudo, no que se refere ao enquadramento no item 41 da Tabela II (Construção, modificação, operação, manutenção e resposta à emergência em aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, conforme entendimento desta ASJIN - Reunião de Colegiado no dia 18/06/2020 (SEI 4449411) - este não é o mais adequado. Entende-se que deve ser substituído pelo item 23 da mesma tabela, a seguir:

ANEXO III

II - CONSTRUÇÃO, MODIFICAÇÃO, OPERAÇÃO, MANUTENÇÃO E RESPOSTA À EMERGÊNCIA EM AERÓDROMOS (Redação dada pela Resolução nº 382, de 14.06.2016)

(...)

23. 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. (Redação dada pela Resolução nº 382, de 14.06.2016).

18. Desta forma, entendo que o Auto de Infração nº 006450/2018 deve ser convalidado, para que passe a vigorar com a seguinte capitulação: art. 289 da Lei nº 7.565/86 c/c itens 153.203(a) e (b) (2) do RBAC 153 c/c o **item 23 da Tabela II (Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008.**

19. Ressalte-se que há congruência entre a matéria objeto do Auto de Infração e a decisão de primeira instância, diante da irregularidade de deixar de manter a superfície das áreas pavimentadas do aeródromo de Marília/SP, no período de 08/10/2018 a 09/10/2018, livre de defeitos que possam causar FOD, perda do controle direcional das aeronaves e danos à integridade dos equipamentos aeronáuticos, incluindo pista de pouso e decolagem, não restando prejudicada a referida Decisão, no entanto, conforme apontado acima, o enquadramento deve ser modificado.

20. Diante do exposto, destaca-se que o equívoco no enquadramento presente no Auto de Infração suporta ato de convalidação, tendo em vista o disposto no art. 19 da Resolução ANAC nº 472/2018, que dispõe, *in verbis*:

Resolução ANAC nº 472/2018

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

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

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

21. No presente caso, entende-se que a convalidação deve ser efetuada, conforme previsto no §1º do art. 19 da Resolução ANAC nº 472/2018, devendo, então, ser concedido novo prazo de recurso ao Autuado para, querendo, venha realizar sua manifestação.

22. Cabe mencionar, ainda, que os valores previstos para as infrações capituladas no item 23 da Tabela II (Construção, modificação, operação, manutenção e resposta à emergência em aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008 são: R\$ 8.000,00 (patamar mínimo); R\$ 14.000,00 (patamar médio) R\$ 20.000,00 (patamar máximo).

III - FUNDAMENTAÇÃO

23. Pelas razões supracitadas, deixo de analisar o mérito do presente processo.

IV - CONCLUSÃO

24. Pelo exposto, sugiro a **CONVALIDAÇÃO DO AUTO DE INFRAÇÃO nº 006450/2018**, modificando o enquadramento legal para o art. 289 da Lei nº 7.565/86 c/c itens 153.203(a) e (b) (2) do RBAC 153 c/c o item 23 da Tabela II (Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, com base no art. 19 da Resolução ANAC nº 472/2018, de forma que a Secretaria da ASJIN venha a **NOTIFICAR** o Interessado, acerca do prazo de 10 (dez) dias, para que, querendo, venha a interpor as suas considerações, com fundamento no parágrafo §1º do artigo 19 da Resolução ANAC nº 472/2018.

25. É a Proposta de Decisão.

26. Submete-se ao crivo do decisor.



Documento assinado eletronicamente por **Thais Toledo Alves, Analista Administrativo**, em



21/07/2020, às 21:14, 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 **4563860** e o código CRC **D5DB67AF**.

Referência: Processo nº 00065.056533/2018-29

SEI nº 4563860



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
JULGAMENTO ASJIN - JULG ASJIN

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 554/2020

PROCESSO Nº 00065.056533/2018-29

INTERESSADO: DAESP - Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo

1. Trata-se de recurso administrativo interposto pelo **Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo – DAESP**, CNPJ 47.693.643/0001-21, em face de decisão proferida no curso do processo administrativo em epígrafe, conforme registrado no Sistema Eletrônico de Informações - SEI desta Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, da qual restou aplicada sanção de multa, consubstanciada no crédito registrado no Sistema Integrado de Gestão de Créditos - SIGEC sob o número 668460192.

2. O parecer que cuidou da análise do presente caso entendeu pela necessidade de convalidação do enquadramento do item 41 da Tabela II (Construção, modificação, operação, manutenção e resposta à emergência em aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008 para item 23 da mesma Tabela. Apontou, ainda, que os valores previstos para as infrações capituladas no item 23 da Tabela II (Construção, modificação, operação, manutenção e resposta à emergência em aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008 são inferiores aos do item 41, a saber: R\$ 8.000,00 (patamar mínimo); R\$ 14.000,00 (patamar médio) R\$ 20.000,00 (patamar máximo). Assim, não se vislumbra, portanto, possibilidade de agravamento da sanção aplicada em decorrência da convalidação do enquadramento do Auto de Infração. Entendo aderente ao caso. O encaminhamento decorre de entendimento do colegiado do setor, conforme consignado na análise. De acordo com o Parecer nº 578/2020/JULG ASJIN/ASJIN (SEI 4563860). Ratifico na integralidade os entendimentos da análise referenciada, adotando-os como meus e tornando-os parte integrante desta decisão, com respaldo nos termos do art. 50, §1º da Lei nº 9.784, de 1999.

3. Ressalto, ainda, que embora a Resolução nº 472/2018 tenha revogado a Resolução ANAC nº 25/2008 e IN ANAC nº 8, de 2008, estabeleceu em seu art. 82 que suas disposições não prejudicam atos já praticados e da aplicação das normas vigentes à época dos fatos, inclusive no que concerne às sanções aplicáveis.

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. Consideradas as atribuições a mim conferidas pela Portaria nº 3.403, de 17 de novembro de 2016 e Portaria nº 2.829, de 20 de outubro de 2016 e com lastro **no art. 42, inciso II da Resolução ANAC nº 472, de 2018** e competências ditadas pelo art. 30 do Regimento Interno da ANAC, Resolução nº 381/2016, tratando-se de ser matéria de saneamento da dosimetria aplicada em primeira instância, **DECIDO:**

- **POR CONVALIDAR O ENQUADRAMENTO DO AUTO DE INFRAÇÃO Nº 006450/2018**, modificando-o **DO** art. 289, inciso I da Lei nº 7.565/86 c/c itens 153.203 (a) e (b) (2) do RBAC 153 c/c item 41 da Tabela II (Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008 **PARA** o art. 289 da Lei nº 7.565/86 c/c itens 153.203(a) e (b) (2) do RBAC 153 c/c o item 23 da Tabela II (Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, de forma que a Secretaria da ASJIN venha a
- **NOTIFICAR O INTERESSADO** quanto ao prazo de 10 (dez) dias para que possa se manifestar nos autos, nos termos do § 1º do art. 19 da Resolução ANAC nº 472, de 2018.

6. À Secretaria.

7. Publique-se.

8. Notifique-se.

BRUNO KRUCHAK BARROS
SIAPE 1629380



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Kruchak Barros, Presidente de Turma**, em 22/07/2020, às 20:15, 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 **4563882** e o código CRC **F9CF016E**.
