



PARECER N° 468/2020/JULG ASJIN/ASJIN
PROCESSO N° 00065.028695/2019-58
INTERESSADO: MUNICÍPIO DE VARGINHA

PROPOSTA DE DECISÃO DE SEGUNDA INSTÂNCIA – ASJIN

AI: 008585/2019 **Data da Lavratura:** 24/05/2019

Crédito de Multa n°: 669580209

Infração: *não ser detentor de Certificado Operacional de Aeroporto quando houver operação mais exigente que ultrapasse os limites estabelecidos para o aeródromo no Anexo à Portaria n° 908/SIA, com relação ao código de referência da aeronave crítica e/ou o tipo de aproximação*

Enquadramento: inciso I do art. 289 do Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA (Lei n° 7.565/1986), c/c item 139.601(a)(2) do RBAC 139, c/c Anexo à Portaria n° 908/SIA, de 13/04/2016, c/c item "i" (código ICL) da Tabela I (Certificação Operacional de Aeroportos - Operador de Aeródromo) do Anexo III da Resolução ANAC n° 472/2018

Proponente: Henrique Hiebert - SIAPE 1586959

RELATÓRIO

1. Trata-se de Recurso interposto por MUNICÍPIO DE VARGINHA em face de decisão proferida no Processo Administrativo em epígrafe, originado do Auto de Infração n° 008585/2019 (SEI 3061518), que capitulou as condutas do interessado no inciso I do art. 289 do Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA (Lei n° 7.565/1986), c/c item 139.601(a)(2) do RBAC 139, c/c Anexo à Portaria n° 908/SIA, de 13/04/2016, c/c item "i" (código ICL) da Tabela I (Certificação Operacional de Aeroportos - Operador de Aeródromo) do Anexo III da Resolução ANAC n° 472/2018, descrevendo o seguinte:

Descrição da ementa: Operadores de aeródromo classificados como Classe I, II ou III segundo o RBAC 153 - Não ser detentor de Certificado Operacional de Aeroporto quando houver operação mais exigente que ultrapasse os limites estabelecidos para o aeródromo no Anexo à Portaria n° 908/SIA, com relação ao código de referência da aeronave crítica e/ou o tipo de aproximação. (Ocorrências a partir de 04/12/2018)

HISTÓRICO:

Identificou-se, por meio de consulta a informações providas por empresas de transporte aéreo certificadas pelo RBAC 121, que o regulado acima citado infringiu o RBAC 139 9 vezes no período de 31/03/2019 até 27/04/2019, ao receber operações aeronaves de categoria mais crítica do que lhe é autorizado por portaria da SIA. Por esse motivo sugere-se aplicação de 9 penalidades de multa, uma para cada infração, conforme estipulado na Resolução 472/2018.

CAPITULAÇÃO:

Lei n° 7.565/86, artigo n° 289, inciso I; RBAC 139, itens 139.601(a)(2); Anexo à Portaria n° 908/SIA, de 13/04/2016; Res. ANAC n° 472/2018, Anexo III, Tabela I: Certificação Operacional de Aeroportos - Operador de Aeródromo, cód. ICL, item i).

DADOS COMPLEMENTARES:

Aeródromo: SBVG - Data da Ocorrência: 27/04/2019

2. Consta no processo o Relatório de Ocorrência n° 008854/2019 (SEI 3061520), que

descreve as circunstâncias nas quais as irregularidades foram constatadas e lista 9 operações ocorridas no Aeroporto de 31/03/2019 a 26/04/2019.

3. Em 27/05/2019, com o intuito de notificar o interessado acerca da lavratura do Auto de Infração, lavrado Ofício nº 4123/2019/ASJIN-ANAC - SEI 3065818.

4. Notificado acerca da lavratura do Auto de Infração em 31/05/2019 (SEI 3111611), o interessado teve sua defesa recebida nesta Agência em 18/06/2019 (SEI 3145861). No documento, sustenta que não teria autorizado os voos sem o conhecimento da Agência, que, sob sua perspectiva, seria a verdadeira responsável pela autorização dos voos e sucessivas mudanças de horário, através da “grade conclar de hotran pelo sistema Sintac”.

5. A despeito disso, afirma que na esteira de uma reforma efetuada pelo governo federal estão sendo implementadas as novas características do aeródromo, no âmbito do Instituto de Cartografia Aeronáutica do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA), características estas que supostamente farão com que o aeroporto “saia do 2c e volte ao 3c”.

6. Ainda, solicita que Autos de Infração com esse assunto não sejam mais lavrados contra o aeroporto de SBVG até que seja julgado o mérito da questão.

7. Por fim, requer o cancelamento do auto de infração porque “sempre foi fiel as determinações desta agência reguladora”. Em anexo à peça de defesa, com o intuito de corroborar seus argumentos, o autuado apresenta os seguintes documentos:

7.1. cópia de documento com a finalidade de demonstrar poderes de representação;

7.2. cópia de *e-mail* enviado ao "Monitoramento SIA", de 14/05/2019, informando que o voo teria sido autorizado pela ANAC através de HOTRAN em dezembro de 2015;

7.3. cópia de tabela com HOTRAN;

7.4. cópia do Ofício Circular nº 1/2018/GCOP/SIA-ANAC, encaminhado aos Operadores de Aeródromo acerca da "Certificação de Aeródromos - Portaria SIA nº 908/2016", e seus anexos: Portaria nº 908/SIA, de 13/04/2016, e cópia parcial do Anexo à Portaria;

7.5. cópia do Ofício Circular nº 4/208/GOPE/SAS-ANAC, com o assunto "*Informação quanto ao Registro e encerramento dos Sistemas HOTRAN e SIAVANAC (Resolução nº. 440/2017)*".

8. Em 21/06/2019, lavrado Despacho ASJIN 3155638, dispondo que a defesa foi interposta sem instrumento de mandato e/ou cópia do ato constitutivo, nos termos do art. 26 da Resolução ANAC nº 472, de 06 de junho de 2018, e define a notificação do interessado, para que em 5 (cinco) dias saneasse a irregularidade.

9. Em 24/06/2019, com o intuito de notificar o interessado acerca da necessidade de saneamento da peça de defesa apresentada, lavrado Ofício nº 5308/2019/ASJIN-ANAC - SEI 3159717.

10. Notificado acerca da necessidade de saneamento da peça de defesa em 24/06/2019 (SEI 3206703), em 02/07/2019 foi recebido nesta Agência cópia de documento com a finalidade de demonstrar poderes de representação (SEI 3194689).

11. Em 10/07/2019, lavrado Despacho ASJIN 3222572, que determina a distribuição do processo à instância competente para julgamento.

12. Em 28/02/2020, a autoridade competente, após apontar a presença de defesa, decide pela aplicação, reconhecendo a incidência de uma circunstância atenuante e a ausência de circunstâncias agravantes, de multa no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) - SEI 4059890 e 4060058.

13. Adicionado ao processo extrato da multa aplicada, registrada no Sistema Integrado de Gestão de Créditos - SIGEC - SEI 4115648.

14. Em 10/03/2020, com o intuito de notificar o interessado acerca da decisão, lavrado Ofício nº 1937/2020/ASJIN-ANAC - SEI 4118289.
15. Em 23/04/2020, lavrado Despacho ASJIN 4269379, que dispõe sobre a suspensão de prazos processuais em decorrência da calamidade pública reconhecida em face da disseminação do Coronavírus - Covid-19.
16. Notificado acerca da decisão de primeira instância em 16/03/2020 (SEI 4266881), o interessado protocola seu recurso nesta Agência eletronicamente em 28/04/2020 (SEI 4290892), conforme Recibo Eletrônico de Protocolo ASJIN 4290894, além de ter remetido a documentação por carta em 27/04/2020 (SEI 4300588).
17. Em seu recurso, o interessado preliminarmente aduz a inobservância de requisitos imprescindíveis para lavratura do Auto de Infração, alegando a ausência do cumprimento do inciso V do art. 8º da Resolução ANAC nº 25/2008, que preceitua a necessidade de assinatura do autuante e indicação de seu cargo ou função no Auto de Infração.
18. Do mérito, o interessado repete as alegações já apresentadas em defesa e requer que a decisão seja totalmente reformada, a fim de se cancelar a multa aplicada, ou pelo princípio da alternatividade e em consideração às circunstâncias atenuantes presentes, que seja reduzida a multa aplicada.
19. Acerca da aplicação de circunstâncias atenuantes, caso se mantenha a decisão por multa, requer que *"sejam aplicadas as circunstâncias atenuantes ao caso, nos termos do artigo 22, §1º, inciso I da Resolução ANAC nº 25/2008, de modo a reduzir o quantum fixado em R\$ 20.000,00 (vinte mil reais)"*. Dispõe ainda que adotou diversas providências visando amenizar as consequências da infração, e que não houve aplicação de sanção ao Município desde a data do cometimento da infração, aduzindo assim a aplicação da circunstância atenuante prevista no inciso III do § 1º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25/2008.
20. Requer ainda que a inclusão do Município de Varginha no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN fique suspensa até o julgamento final do recurso, de forma a não prejudicar a transferência de recursos federais, de extrema importância para o financiamento de políticas públicas essenciais à população varginhense.
21. Destaca ainda *"a crise de emergência de saúde pública decorrente do Coronavírus (COVID-19), ocasião em que, todos os recursos públicos ficam limitados e direcionados para as medidas de enfrentamento e combate a longo prazo, aliada a queda brusca de receita / arrecadação, ocasião em que, pede-se que seja considerada tal situação na análise das circunstâncias atenuantes"*.
22. Em anexo ao recurso são apresentados os seguintes documentos:
- 22.1. cópia da Decisão nº 43, de 17/03/2020, que *"Prorroga a validade de certificações de profissionais previstas no RBAC nº 110, RBAC nº 153 e na Resolução ANAC nº 279 e isenta a realização de reuniões ordinárias de Comissão de Segurança Aeroportuária (CSA), bem como estende o prazo para realização das atividades de controle de qualidade AVSEC por parte dos operadores previstas nos RBAC nº 107 e RBAC nº 108"*;
 - 22.2. cópia de "Comprovante da Consulta Nada Consta de Multas" do autuado;
 - 22.3. cópia do Ofício nº 1937/2020/ASJIN-ANAC;
 - 22.4. cópia da decisão de primeira instância do presente processo.
23. Em 30/04/2020, lavrado Despacho ASJIN 4297790, que conhece do recurso e determina a distribuição do processo a membro julgador para análise e deliberação.
24. É o relatório.

DILIGÊNCIA

25. O Auto de Infração nº 008585/2019 (SEI 3061518), lavrado em face do MUNICÍPIO DE VARGINHA, capitulou as condutas imputadas ao interessado no inciso I do art. 289 do Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA (Lei nº 7.565/1986), c/c item 139.601(a)(2) do RBAC 139, c/c Anexo à Portaria nº 908/SIA, de 13/04/2016, c/c item "i" (código ICL) da Tabela I (Certificação Operacional de Aeroportos - Operador de Aeródromo) do Anexo III da Resolução ANAC nº 472/2018, descrevendo o seguinte:

Auto de Infração nº 008585/2019 (SEI 3061518)

Descrição da ementa: Operadores de aeródromo classificados como Classe I, II ou III segundo o RBAC 153 - Não ser detentor de Certificado Operacional de Aeroporto quando houver operação mais exigente que ultrapasse os limites estabelecidos para o aeródromo no Anexo à Portaria nº 908/SIA, com relação ao código de referência da aeronave crítica e/ou o tipo de aproximação. (Ocorrências a partir de 04/12/2018).

HISTÓRICO:

Identificou-se, por meio de consulta a informações providas por empresas de transporte aéreo certificadas pelo RBAC 121, que o regulado acima citado infringiu o RBAC 139 **9 vezes no período de 31/03/2019 até 27/04/2019**, ao receber operações aeronaves de categoria mais crítica do que lhe é autorizado por portaria da SIA. Por esse motivo **sugere-se aplicação de 9 penalidades de multa, uma para cada infração**, conforme estipulado na Resolução 472/2018.

(...)

(sem grifos no original)

26. Nota-se que o Auto de Infração dispõe sobre a ocorrência de 9 infrações por parte do autuado e sugere a aplicação de 9 penalidades de multa; verifica-se que as imputações estão em consonância com o art. 17 da Resolução ANAC nº 472/2018, que dispõe o seguinte:

Resolução ANAC nº 472/2018 (...)

Art. 17. Havendo a prática de 2 (duas) ou mais infrações relacionadas a um mesmo contexto fático ou cuja prova de uma possa influir na prova de outra(s), será lavrado um único auto de infração por pessoa física ou jurídica, individualizando-se todas as condutas e normas infringidas.

(...)

27. Assim, caso a fiscalização se depare com a prática de duas ou mais infrações relacionadas a um mesmo contexto fático ou cuja prova de uma possa influir na prova da outra, deve ser lavrado um único Auto de Infração, que individualize todas as condutas e normas infringidas.

28. Por sua vez, o § 1º do art. 32 da Resolução ANAC nº 472/2018, ao tratar da decisão de primeira instância, define como deverá ser calculado o valor de multa dos casos enquadrados no art. 17:

Resolução ANAC nº 472/2018 (...)

Art. 32. A decisão de primeira instância conterá motivação explícita, clara e congruente, abordando as alegações do autuado, indicando os fatos e fundamentos jurídicos pertinentes, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

§ 1º Na hipótese de prática de 2 (duas) ou mais infrações relacionadas, prevista no art. 17 desta Resolução, a apuração conjunta dos fatos não implicará a utilização de critério de dosimetria distinto do estabelecido na Seção IX do Capítulo II do Título III desta Resolução para a imposição de sanções.

(...)

(sem grifos no original)

29. Do exposto, verifica-se que na hipótese de lavratura de um Auto de Infração que impute a ocorrência de mais de uma infração, a apuração conjunta dos fatos narrados não implicará na utilização de critério de dosimetria distinto do estabelecido para a imposição de sanções; exemplificando, se 9 infrações são imputadas pelo Auto de Infração e todas elas são consistentes, devem ser aplicadas 9 multas ao autuado.

30. Feitas essas pontuações, pelo teor da decisão de primeira instância, nota-se uma possível divergência de entendimento entre o setor responsável pela fiscalização da infraestrutura aeroportuária (Gerência de Controle e Fiscalização - GFIC) e o setor responsável pela decisão de primeira instância (Gerência de Normas, Análise de Autos de Infração e Demandas Externas - GNAD), ambos da mesma Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária.

31. A decisão de primeira instância considerada configurada apenas uma infração no caso em tela, e a respeito do número de infrações, dispõe o seguinte:

Análise Primeira Instância nº 156/2020/COIM/GNAD/SIA (SEI 4059890)

(...)

A Gerência de Normas, Análise de Autos de Infração e Demandas Externas (GNAD) consolidou o entendimento de que na hipótese de descumprimento do item 139.601 (a) do Regulamento Brasileiro de Aviação Civil – RBAC nº 139 considera-se a existência de uma única infração para cada constatação por parte da fiscalização, independentemente da quantidade de semanas, no caso de aumento de frequência semanal da aeronave crítica, ou da quantidade de operações, no caso de admissão de operações mais exigentes no aeródromo.

(...)

32. Analisando-se o trecho citado acima, observa-se que embora seja disposto que a GNAD consolidou o entendimento de que na hipótese de descumprimento do item 139.601(a) do RBAC 139 considera-se a existência de uma única infração para cada constatação por parte da fiscalização, não é do conhecimento deste servidor o que fundamenta esse entendimento, bem como se há algum normativo da Agência que dê respaldo a tal entendimento, e tampouco se esse entendimento é corroborado pela área de fiscalização da Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária - SIA.

33. Neste ponto, é importante se observar as atribuições da Gerência de Controle e Fiscalização - GFIC, setor responsável pela emissão do Auto de Infração, definidas pela Portaria nº 2.748/SIA, de 04/09/2019 (<https://pergamum.anac.gov.br/arquivos/PA2019-2748.PDF>):

PORTARIA Nº 2.748/SIA, DE 4 DE SETEMBRO DE 2019

Dispõe sobre a Organização Interna da Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária.

O SUPERINTENDENTE DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 33, § 2º, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução nº 381, de 14 de junho de 2016, tendo em vista o disposto na Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e nos arts. 12 e 14 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, e considerando o que consta do processo nº 00058.033485/2019-71, RESOLVE:

(...)

Art. 6º Ao Gerente de Controle e Fiscalização - GFIC e, em seus impedimentos legais, ao respectivo substituto, ficam delegadas as seguintes competências:

(...)

III - no que tange ao macroprocesso de Fiscalização, executar as ações de fiscalização:

a) em operadores de aeródromos **não detentores de Certificado Operacional de Aeroporto** destinadas a verificar a manutenção do cumprimento aos requisitos e aos parâmetros:

1. previstos nos processos elencados nos itens 5, 6 e 8 da alínea “a” e nos itens 5, 6 e 8 da alínea “b” do inciso II do art. 3º desta Portaria; (Redação dada pela Portaria nº 3.872/SIA, de 18.12.2019)

2. relativos à conformidade do Sistema de Gerenciamento da Segurança Operacional - SGSO; (Redação dada pela Portaria nº 3.872/SIA, de 18.12.2019)

(...)

(sem grifos no original)

34. Por sua vez, os itens 5, 6 e 8 da alínea “a” do inciso II do art. 3º da Portaria nº 2.748/SIA dispõem o seguinte:

PORTARIA Nº 2.748/SIA, DE 4 DE SETEMBRO DE 2019

(...)

Art. 3º Ao Gerente de Certificação e Segurança Operacional - GCOP e, em seus impedimentos

legais, ao respectivo substituto, ficam delegadas as seguintes competências:

(...)

II - no que tange ao macroprocesso de Certificação e Outorga:

a) analisar e emitir parecer sobre: (...)

5. operação de aeródromos, incluindo procedimentos operacionais e **a compatibilidade entre infraestrutura e operação;**

6. manutenção de aeródromos, incluindo programas e padrões de aceitabilidade das condições físicas e operacionais da infraestrutura aeroportuária;

(...)

8. operador de aeródromo, incluindo constituição, atribuições, responsabilidades e treinamento dos profissionais que exercem atividades específicas nos aeródromos, no âmbito de sua competência;

35. Do exposto, verifica-se que cabe à GFIC a fiscalização de operadores de aeródromo não detentores de Certificado Operacional de Aeroporto, cabendo-lhe inclusive a fiscalização da compatibilidade entre a infraestrutura instalada e a operação desses aeródromos, o que, salvo melhor juízo, parece-nos aplicar ao caso em tela; tendo em vista as atribuições da Gerência, entende-se que para deslinde do caso é de fundamental importância que se conheça de forma indubitável a interpretação dada pelo setor de fiscalização acerca da matéria tratada neste processo.

36. Considerando-se as atribuições da GFIC e dada a possível divergência de entendimento entre duas Gerências da mesma Superintendência, visando a uniformização de entendimento entre os diversos setores envolvidos no Processo Administrativo Sancionador desta Agência, entende-se que os autos devem ser remetidos à Gerência de Controle e Fiscalização - GFIC, da Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária - SIA, a fim de esta, com base no disposto neste Parecer, apresente respostas aos seguintes quesitos:

36.1. com relação ao Auto de Infração nº 008585/2019, a GFIC confirma o entendimento de que estão configuradas 9 infrações no caso em tela?

36.2. caso a GFIC não considere a existência de 9 infrações, quantas infrações o setor considera configuradas e em quais datas, tendo em vista o estabelecido no art. 17 da Resolução ANAC nº 472/2018, o qual define que todas as condutas e normas infringidas devem ser individualizadas.

37. A fim de garantir uma uniformidade de respostas, cabe observar que o mesmo assunto é objeto de diligência em outros dois processos autuados em face do mesmo interessado: 00065.022266/2019-77 e 00065.034378/2019-71.

CONCLUSÃO

38. Pelo exposto, sugiro **CONVERTER EM DILIGÊNCIA O PRESENTE PROCESSO**, retornando os autos à Secretaria da ASJIN, a fim de que sejam encaminhados à Gerência de Controle e Fiscalização - GFIC, da Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária - SIA, de forma que esta analise toda a documentação juntada aos autos e responda aos quesitos apresentados nos subitens 36.1 e 36.2 deste parecer.

39. Importante ainda observar o *caput* do art. 1º da Lei nº 9.873/99, a qual estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta.

40. À consideração superior.

HENRIQUE HIEBERT

SIAPE 1586959



Documento assinado eletronicamente por **Henrique Hiebert, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 12/06/2020, às 14:40, conforme horário oficial de Brasília, com



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **4426732** e o código CRC **689C9ABA**.



DESPACHO

À Secretaria Administrativa de Processos Sancionadores (ASJIN)

Assunto: **Solicitação de Diligência.**

1. Retorno o presente processo à Secretaria da ASJIN, de forma que venha a encaminhar os autos à Gerência de Controle e Fiscalização - GFIC, da Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária - SIA, de forma que esta analise toda a documentação juntada aos autos e responda aos quesitos apresentados nos itens 36.1 e 36.2 do Parecer nº 468/2020/JULG ASJIN/ASJIN (SEI 4426732).
2. Ressalte-se que o intuito da presente diligência é, tão somente, dirimir quaisquer dúvidas acerca da quantidade de ocorrências infracionais verificadas pela área técnica, visto a relevância de tal informação no que concerne à análise da dosimetria da sanção de multa a ser aplicada em definitivo, de forma que venha a proporcionar o pleno atendimento ao princípio da proporcionalidade neste processo administrativo sancionador.
3. As sanções devem ser proporcionais aos atos infracionais cometidos, observada a diferenciação pelo grau de ilicitude dos atos do agente infrator. Ao operar uma aeronave de categoria mais crítica do que lhe é autorizado em 10 ocasiões distintas, o agente infrator deve se sujeitar a uma penalização mais gravosa do que a aplicada àquele que o faz em uma única oportunidade, ainda que em ambos os casos deva ser aplicada sanção pela operação em afronta à normatização, de forma a evitar o tratamento isonômico de casos flagrantemente diferentes, conferindo assim maior efetividade e justiça na aplicação da penalidade.
4. O setor competente, caso assim entenda, poderá acrescentar outras informações e considerações que julgar necessárias, bem como anexar outros documentos.
5. Importante, ainda, observar o *caput* e o § 1º do artigo 1º da Lei nº 9.873/99, a qual estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta.

À Secretaria para as providências cabíveis.

Cássio Castro Dias da Silva

SIAPE 1467237

Presidente da Turma Recursal do Rio de Janeiro



Documento assinado eletronicamente por **Cassio Castro Dias da Silva, Presidente de Turma**, em 22/06/2020, às 11:16, 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 <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **4426785** e o código



CRC FBD4D5CD.

Referência: Processo nº 00065.028695/2019-58

SEI nº 4426785