



PARECER Nº 698/2020/CJIN/ASJIN
PROCESSO Nº 00065.053148/2018-20
INTERESSADO: EMPRESA BRASILEIRA DE INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUÁRIA -
INFRAERO

PROPOSTA DE DECISÃO DE SEGUNDA INSTÂNCIA – ASJIN

AI/NI: 006331/2018 **Data da Lavratura:** 05/02/2019

Crédito de Multa (nº SIGEC): 669.700/20-3

Infração: *Operador de aeródromo aberto ao transporte civil público ? Não possuir, na SCI, Sala de Observação que integre as atividades de comunicação e que possibilite ampla visão da área de movimento das aeronaves, direta ou remota (via sistema de câmeras).*

Enquadramento: inciso I do art. 289 do CBA c/c os subitens 15.3.1 e 15.3.1.1, ambos do item 15.3 do ANEXO à Resolução ANAC nº 279/2013, c/c o item 23 da Tabela II (CONSTRUÇÃO, MODIFICAÇÃO, OPERAÇÃO, MANUTENÇÃO E RESPOSTA À EMERGÊNCIA EM AERÓDROMOS) do ANEXO III da *então vigente* Resolução ANAC nº 25/2008.

Proponente: Sérgio Luís Pereira Santos - Membro Julgador (SIAPE 2438309 / Portaria ANAC nº 1.921, de 21/10/2009).

1. **INTRODUÇÃO**

Trata-se de processo administrativo instaurado sob o número em referência, em face da **EMPRESA BRASILEIRA DE INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO**, CNPJ nº. 00.352294/0001-10, por descumprimento do inciso I do art. 289 do CBA c/c os subitens 15.3.1 e 15.3.1.1, ambos do item 15.3 do ANEXO à Resolução ANAC nº 279/2013, c/c o item 23 da Tabela II (CONSTRUÇÃO, MODIFICAÇÃO, OPERAÇÃO, MANUTENÇÃO E RESPOSTA À EMERGÊNCIA EM AERÓDROMOS) do ANEXO III da *então vigente* Resolução ANAC nº 25/2008, cujo Auto de Infração nº. 006331/2018 foi lavrado em 05/02/2019 (SEI! 2305962), conforme abaixo, *in verbis*:

Auto de Infração nº 006331/2018 (SEI! 2305962)

(...)

CÓDIGO DA EMENTA: 04.0000279.0030

DESCRIÇÃO DA EMENTA: Operador de aeródromo aberto ao transporte civil público ? Não possuir, na SCI, Sala de Observação que integre as atividades de comunicação e que possibilite ampla visão da área de movimento das aeronaves, direta ou remota (via sistema de câmeras).

HISTÓRICO: Em inspeção realizada de 24 a 27 de julho de 2018 no Aeroporto Maestro Wilson Fonseca (SBSN), localizado em Santarém-PA, constatou-se que o operador de aeródromo não possui, na SCI, Sala de Observação que integre as atividades de comunicação e que possibilite ampla visão da área de movimento das aeronaves, de forma direta ou remota (via sistema de câmeras). Processo SEI nº 00065.037082/2018-21.

CAPITULAÇÃO: Lei nº 7.565/86, artigo nº 289; Res. ANAC nº 279/2013, Anexo, item 15.3, subitens 15.3.1 e 15.3.1.1; Res. ANAC nº 25/2008, Anexo III, Tabela II: Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos, item 23.

DADOS COMPLEMENTARES: Aeródromo: SBSN - Data da Ocorrência: 25/07/2018.

(...)

Em RELATÓRIO DE INSPEÇÃO AEROPORTUÁRIA - RIA nº 044P/SIA-GFIC/2018, de 02/08/2018 (SEI! 2673421), referente à inspeção realizada, no período de 24/07/2018 a 27/07/2018, no Aeroporto Internacional de Santarém – Maestro Wilson Fonseca (SBSN), a fiscalização da ANAC

aponta, *expressamente, especificamente no item 8, conforme abaixo, in verbis:*

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO AEROPORTUÁRIA - RIA nº 044P/SIA-GFIC/2018 (SEI! 2673421)

(...)

VI - RESULTADOS DA INSPEÇÃO

(...)

A) NÃO CONFORMIDADES

#	DESCRIÇÃO	NORMATIVO	OBSERVAÇÕES
---	-----------	-----------	-------------

(...)

8	Não há Sala de Observação que integra as atividades de comunicação e que possibilita ampla visão da área de movimento das aeronaves, direta ou remota (via sistema de câmeras).	Conforme Resolução ANAC nº 279/2013 Item 12.2.1.1 (a) e (b) Item 15.3.1.1	Foto 22
---	---	---	---------

(...)

A empresa interessada, *devidamente notificada quanto ao referido Auto de Infração*, em 19/02/2019 (SEI! 2749337), apresenta a sua defesa, em 08/03/2019 (SEI! 2780055 e 2780053), oportunidade em que, *segundo entende*, a Resolução ANAC nº 472/2018 deve ser aplicada para as infrações pretéritas. A interessada defende, *ainda*, a nulidade do Auto de Infração nº 006331/2018 por ausência de fundamento legal para a infração imputada, entendendo que o CBA apresenta rol taxativo das condutas capazes de ensejar a aplicação das penalidades administrativas previstas no artigo 289. Quanto ao mérito, a empresa interessada aponta que a conduta seria atípica quanto ao item 23 da Tabela II (Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos), haja vista entender não existir “cominação apriorística sobre não possuir, na SCI, Sala de Observação que integre as atividades de comunicação e que possibilite ampla visão da área de movimento das aeronaves, direta ou remota (via sistema de câmeras)”. *Por fim*, requer que sejam reconhecidas as circunstâncias atenuantes.

O setor competente, *em decisão motivada*, datada de 30/03/2020 (SEI! 4156766 e 4156951), *após afastar os argumentos apresentados pela interessada*, confirmou o ato infracional, enquadrando a referida infração no inciso I do art. 289 do CBA *c/c* os subitens 15.3.1 e 15.3.1.1, ambos do item 15.3 do ANEXO à Resolução ANAC nº 279/2013, *c/c* o item 23 da Tabela II (CONSTRUÇÃO, MODIFICAÇÃO, OPERAÇÃO, MANUTENÇÃO E RESPOSTA À EMERGÊNCIA EM AERÓDROMOS) do ANEXO III da *então vigente* Resolução ANAC nº 25/2008, aplicando, considerando a existência de uma das condições atenuantes (inciso I do §1º do art. 22 da *então vigente* Resolução ANAC nº. 25/08) e, *também*, sem condições agravantes (incisos do §2º do art. 22 da *então vigente* Resolução ANAC nº. 25/08), *ao final*, multa no *patamar mínimo* previsto na norma, no valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais).

No presente processo, verifica-se notificação de decisão, datada de 06/04/2020 (SEI! 4224566), a qual foi recebida pela interessada, em 27/07/2020 (SEI! 4578235), oportunidade em que esta apresenta o seu recurso, em 06/08/2020 (SEI! 4622783 e 4622778), apontando, *em síntese*, não haver “[...] na Lei previsão de punição para o caso específico de que se trata, motivo pelo qual a aplicação de penalidade com base em citado dispositivo, unicamente, é insubsistente, por ferir o princípio da legalidade”.

Em 08/08/2020, *por despacho*, o recurso interposto é considerado tempestivo, sendo o presente processo é encaminhado à relatoria (SEI! 4629087), sendo atribuído a este analista técnico em 02/09/2020, às 15h13min.

Dos Outros Atos Processuais:

- Auto de Infração nº. 006331/2018, de 05/02/2019 (SEI! 2305962);
- RELATÓRIO DE INSPEÇÃO AEROPORTUÁRIA - RIA nº 044P/SIA-GFIC/2018, de 02/08/2018 (SEI! 2673421);
- Aviso de Recebimento - AR, de 19/02/2019 (SEI! 2749337);

- Defesa da Empresa Interessada, de 08/03/2019 (SEI! 2780053);
- Recibo Eletrônico de Protocolo, de 08/03/2019 (SEI! 2780055);
- Despacho ASJIN, de 14/03/2019 (SEI! 2799525);
- Análise de Primeira Instância, de 19/03/2020 (SEI! 4156766);
- Decisão de Primeira Instância, datada de 30/03/2020 (SEI! 4156951);
- Extrato SIGEC, de 06/04/2020 (SEI! 4224121);
- Despacho ASJIN, de 06/04/2020 (SEI! 4224565);
- Ofício nº 2559/2020/ASJIN-ANAC, de 06/04/2020 (SEI! 4224566);
- Despacho ASJIN, de 24/07/2020 (SEI! 4572488);
- Certidão de Intimação Cumprida, de 27/07/2020 (SEI! 4578235);
- Recurso da Empresa interessada, de 06/08/2020 (SEI! 4622778);
- Documentos de Representação (SEI! 4622780);
- Documentos de Identificação do Representante (SEI! 4622781);
- Recibo Eletrônico de Protocolo, de 06/08/2020 (SEI! 4622783); e
- Despacho ASJIN, de 08/08/2020 (SEI! 4629087).

É o breve Relatório.

2. DAS PRELIMINARES

Conheço do Recurso, vez que presente seu pressuposto de admissibilidade.

Do Recebimento do Recurso Sem Efeito Suspensivo

Observa-se que o recurso da empresa interessada foi recebido, pela Secretaria da ASJIN, sem efeito suspensivo, com fundamento no vigente art. 38 da Resolução ANAC nº 472/18, abaixo, *in verbis*:

Resolução ANAC nº. 472/18

(...)

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)

(...)

(grifos nossos)

Como visto, a Administração Pública poderá conceder o efeito suspensivo, desde que haja "receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução", conforme apontado no parágrafo único do art. 61 da Lei nº. 9.784/99, o qual assim dispõe, *in verbis*:

Lei nº. 9.784/99

(...)

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.**

(...)

(grifos nossos)

No caso em tela, deve-se apontar que o recorrente não apresenta argumentos plausíveis para a adoção dos quesitos permissivos para a incidência da referida excludente. *Como se pode observar*, o interessado não demonstrou no presente processo que a sua sujeição imediata à execução da sanção aplicada poderá vir, *de alguma forma*, a lhe trazer prejuízos de difícil ou incerta reparação.

Da Regularidade Processual:

A empresa interessada, *devidamente notificada quanto ao referido Auto de Infração*, em 19/02/2019 (SEI! 2749337), apresenta a sua defesa, em 08/03/2019 (SEI! 2780055 e 2780053). O setor competente, *em decisão motivada*, datada de 30/03/2020 (SEI! 4156766 e 4156951), *após afastar os argumentos apresentados pela interessada*, confirmou o ato infracional, enquadrando a referida infração no inciso I do art. 289 do CBA c/c os subitens 15.3.1 e 15.3.1.1, ambos do item 15.3 do ANEXO à Resolução ANAC nº 279/2013, c/c o item 23 da Tabela II (CONSTRUÇÃO, MODIFICAÇÃO, OPERAÇÃO, MANUTENÇÃO E RESPOSTA À EMERGÊNCIA EM AERÓDROMOS) do ANEXO III da *então vigente* Resolução ANAC nº 25/2008, aplicando, considerando a existência de uma das condições atenuantes (inciso I do §1º do art. 22 da *então vigente* Resolução ANAC nº. 25/08) e, *também*, sem condições agravantes (incisos do §2º do art. 22 da *então vigente* Resolução ANAC nº. 25/08), *ao final*, multa no *patamar mínimo* previsto na norma, no valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais). *No presente processo*, verifica-se notificação de decisão, datada de 06/04/2020 (SEI! 4224566), a qual foi recebida pela interessada, em 27/07/2020 (SEI! 4578235), oportunidade em que esta apresenta o seu recurso, em 06/08/2020 (SEI! 4622783 e 4622778). Em 08/08/2020, *por despacho*, o recurso interposto é considerado tempestivo, sendo o presente processo é encaminhado à relatoria (SEI! 4629087), sendo atribuído a este analista técnico em 02/09/2020, às 15h13min.

Sendo assim, deve-se registrar que o presente processo preservou todos os direitos e interesses da entidade interessada, estando, *assim*, dentro dos princípios informadores da Administração Pública.

3. DA FUNDAMENTAÇÃO

Quanto à Fundamentação da Matéria – Operador de aeródromo aberto ao transporte civil público. Não possuir, na SCI, Sala de Observação que integre as atividades de comunicação e que possibilite ampla visão da área de movimento das aeronaves, direta ou remota (via sistema de câmeras).

A empresa interessada foi autuada por, *segundo à fiscalização, não possuir, na SCI, Sala de Observação que integre as atividades de comunicação e que possibilite ampla visão da área de movimento das aeronaves, direta ou remota (via sistema de câmeras)*, contrariando o inciso I do art. 289 do CBA c/c os subitens 15.3.1 e 15.3.1.1, ambos do item 15.3 do ANEXO à Resolução ANAC nº 279/2013, c/c o item 23 da Tabela II (CONSTRUÇÃO, MODIFICAÇÃO, OPERAÇÃO, MANUTENÇÃO E RESPOSTA À EMERGÊNCIA EM AERÓDROMOS) do ANEXO III da *então vigente* Resolução ANAC nº 25/2008, com a seguinte descrição no Auto de Infração nº. 006331/2018, de 05/02/2019 (SEI! 2305962), *in verbis*:

Auto de Infração nº 006331/2018 (SEI! 2305962)

(...)

CÓDIGO DA EMENTA: 04.0000279.0030

DESCRIÇÃO DA EMENTA: Operador de aeródromo aberto ao transporte civil público ? Não possuir, na SCI, Sala de Observação que integre as atividades de comunicação e que possibilite ampla visão da área de movimento das aeronaves, direta ou remota (via sistema de câmeras).

HISTÓRICO: Em inspeção realizada de 24 a 27 de julho de 2018 no Aeroporto Maestro Wilson Fonseca (SBSN), localizado em Santarém-PA, constatou-se que o operador de aeródromo não possui, na SCI, Sala de Observação que integre as atividades de comunicação e que possibilite ampla visão da área de movimento das aeronaves, de forma direta ou remota (via sistema de câmeras). Processo SEI nº 00065.037082/2018-21.

CAPITULAÇÃO: Lei nº 7.565/86, artigo nº 289; Res. ANAC nº 279/2013, Anexo, item 15.3, subitens 15.3.1 e 15.3.1.1; Res. ANAC nº 25/2008, Anexo III, Tabela II: Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos, item 23.

DADOS COMPLEMENTARES: Aeródromo: SBSN - Data da Ocorrência: 25/07/2018.

(...)

Diante da infração do processo administrativo em questão, a autuação foi realizada com fundamento no inciso I do art. 289 do CBA, o qual dispõe o seguinte, *in verbis*:

CBA

(...)

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

I - multa;

(...)

(sem grifos no original)

Com relação à normatização complementar, deve-se apontar os subitens 15.3.1 e 15.3.1.1, ambos do item 15.3 do ANEXO à Resolução ANAC nº 279, de 10/07/2013, conforme abaixo, *in verbis*:

ANEXO à Resolução ANAC nº 279/2013

Implantação, Operação e Manutenção do Serviço de Prevenção, Salvamento e Combate a Incêndio em Aeródromos Civis (SESCINC), no âmbito da ANAC

(...)

15.3 INFRAESTRUTURA

15.3.1 A SCI deve possuir, no mínimo, a seguinte infraestrutura:

15.3.1.1 **Sala de observação que integre as atividades de comunicação e que possibilite ampla visão da área de movimento das aeronaves, direta ou remota (via sistema de câmeras).**

(...)

(sem grifos no original)

Com relação à normatização complementar, deve-se apontar o item 23 da Tabela II (CONSTRUÇÃO, MODIFICAÇÃO, OPERAÇÃO, MANUTENÇÃO E RESPOSTA À EMERGÊNCIA EM AERÓDROMOS) do ANEXO III da *então vigente* Resolução ANAC nº 25/2008, conforme abaixo, *in verbis*:

ANEXO III da Resolução ANAC nº 25/08

Tabela 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)

Patamar Mínimo R\$ 8.000,00

Patamar Médio R\$ 14.000,00

Patamar Máximo R\$

20.000,00

(...)

(sem grifos no original)

Ao se relacionar os fatos concretos, estes descritos no Auto de Infração do presente processo, com o que determina os fragmentos legais descritos, configura-se o descumprimento da legislação em vigor pelo autuado.

4. **DAS QUESTÕES DE FATO (QUAESTIO FACTI)**

No caso em tela, em parecer, este constante do RELATÓRIO DE INSPEÇÃO AEROPORTUÁRIA - RIA nº 044P/SIA-GFIC/2018, de 02/08/2018 (SEI! 2673421), referente à inspeção realizada, no período de 24/07/2018 a 27/07/2018, no Aeroporto Internacional de Santarém – Maestro Wilson Fonseca (SBSN), a fiscalização da ANAC aponta, *expressamente, especificamente no item 8*, conforme abaixo, *in verbis*:

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO AEROPORTUÁRIA - RIA nº 044P/SIA-GFIC/2018 (SEI! 2673421)

(...)

VI - RESULTADOS DA INSPEÇÃO

(...)

A) NÃO CONFORMIDADES

#	DESCRIÇÃO	NORMATIVO	OBSERVAÇÕES
8	Não há Sala de Observação que integra as atividades de comunicação e que possibilita ampla visão da área de movimento das aeronaves, direta ou remota (via sistema de câmeras).	Conforme Resolução ANAC nº 279/2013 Item 12.2.1.1 (a) e (b) Item 15.3.1.1	Foto 22

(...)

Importante, *ainda*, se referir às considerações apostas em análise de primeira instância, oportunidade em que esclarece alguns pontos importantes sobre a matéria, conforme abaixo, *in verbis*:

Análise de Primeira Instância (SEI! 4156766)

(...)

II. FUNDAMENTAÇÃO

(...)

Depreende-se dos normativos aplicáveis ao assunto que o operador de aeródromo deve disponibilizar um local específico para as atividades administrativas e operacionais designadas ao Serviço de Prevenção, Salvamento e Combate a Incêndio em Aeródromos Cíveis (SESCINC), local este que deve ser identificado como Seção Contraincêndio de Aeródromo (SCI) [Item 15.1.1 do Anexo à Resolução nº 279/2013].

A SCI deve constituir-se de uma unidade autônoma, que reúna condições adequadas para operar ininterruptamente, e que abrigue com praticidade e segurança os carros contraincêndio de aeródromo (CCI), veículos de apoio às operações do SESCINC, equipamentos, materiais, sistemas de comunicação e alarme, estoques de líquido gerador de espuma (LGE) e pó químico (PQ), reserva técnica de água e efetivo, necessários para um pronto atendimento em caso de emergências [Item 15.1.2 do Anexo à Resolução nº 279/2013].

No que concerne à infraestrutura mínima, a SCI deve possuir sala de observação que integre as atividades de comunicação e que possibilite ampla visão da área de movimento das aeronaves, direta ou remota (via sistema de câmeras) [Item 15.3.1.1 do Anexo à Resolução nº 279/2013]. É na sala de observação que deve ser instalada a estação fixa de comunicação via rádio, local este que não deve ser compartilhado com outras atividades administrativas, operacionais ou de lazer [Item 12.2.1.1 do Anexo à Resolução nº 279/2013].

O Auto de Infração nº 0063312018 (2305962), sustentado pelo Relatório de Inspeção Aeroportuária (RIA) nº 044P/SIA-GFIC/2018 (2673421), revela que a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO), na condição de operador de aeródromo, não possuía, no âmbito da SCI, sala de observação que integrasse as atividades de comunicação e que possibilitasse ampla visão da área de movimento das aeronaves, direta ou remota (via sistema de câmeras) – o que foi constatado no dia 25/07/2018 durante inspeção no Aeroporto Internacional de Santarém – Maestro Wilson Fonseca (SBSN).

(...)

Observa-se tratar-se, *assim*, de descumprimento ao inciso I do art. 289 do CBA c/c os subitens 15.3.1 e 15.3.1.1, ambos do item 15.3 do ANEXO à Resolução ANAC nº 279/2013, c/c o item 23 da Tabela II (CONSTRUÇÃO, MODIFICAÇÃO, OPERAÇÃO, MANUTENÇÃO E RESPOSTA À EMERGÊNCIA EM AERÓDROMOS) do ANEXO III da *então vigente* Resolução ANAC nº 25/2008.

5. DAS ALEGAÇÕES DO INTERESSADO E DO ENFRENTAMENTO DOS ARGUMENTOS DE DEFESA

A empresa interessada, *devidamente notificada quanto ao referido Auto de Infração*, em 19/02/2019 (SEI! 2749337), apresenta a sua defesa, em 08/03/2019 (SEI! 2780055 e 2780053).

Quanto aos argumentos trazidos pela interessada, em sede defesa, importante ressaltar que o setor técnico de decisão de primeira instância enfrentou todos, oportunidade em que pode afastá-los,

apresentados os necessários fundamentos de fato e de direito pertinentes ao caso em tela. Nesse momento, com fundamento no §1º do art. 50 da Lei nº. 9.784/99, este analista afirma concordar com tais argumentos apresentados em decisão de primeira instância, datada de 30/03/2020 (SEI! 4156766 e 4156951), em especial, no apontado na referida decisão, conforme apontado abaixo, *in verbis*:

Análise de Primeira Instância (SEI! 4156766)

(...)

II. FUNDAMENTAÇÃO

(...)

Preliminarmente, afaste-se a alegação, trazida em defesa, de que carece de validade o fundamento normativo existente no Auto de Infração nº 006331/2018.

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.

Para tanto, a mencionada lei conferiu à Agência as prerrogativas necessárias para o exercício de seu poder de polícia de normatização, fiscalização e sanção [Lei nº 11.182/05, 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], 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 [CBA - 7.565/86 Art. 1º, § 3º], incluindo-se nessas as anteriormente expedidas pelo Ministério da Aeronáutica [CBA, Lei nº 7.565/86, Art. 12] enquanto autoridade aeronáutica [CBA, Lei nº 7.565, Art. 2º], e aquelas editadas pela própria Agência na qualidade de autoridade de aviação civil [Lei nº 11.182/05, Art. 5º].

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 - 7.565/86 Art. 289. Na infração aos preceitos deste Código ou da legislação complementar, a autoridade aeronáutica poderá tomar as seguintes providências administrativas: (...)].

Identificado o descumprimento de qualquer dessas normas, tem a Agência o poder-dever de aplicar as sanções cabíveis [Lei nº 11.182/05, Art. 8º, XXXV].

Nesse mesmo sentido, de que ao descumprir a Resolução editada pela ANAC, é “perfeitamente cabível a multa aplicada, por advir do Poder de Polícia da Agência”, já se pronunciou a Segunda Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, nos autos da Apelação Cível – AC nº 00021804720114058400, de relatoria do Desembargador Federal Walter Nunes da Silva Júnior, conforme publicado no Diário da Justiça Eletrônico – DJE, em 01/03/2012, à página 176.

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

No que tange ao argumento apresentado em defesa sobre a aplicabilidade pretérita da Resolução ANAC nº 472/2018, registre-se que a Procuradoria Federal junto à ANAC consolidou o entendimento de que no direito administrativo sancionador prevalece o brocardo *tempus regit actum*, isto é, as condutas regem-se pelas normas vigentes à época em que ocorreram; os atos normativos, sejam mais benéficos ou não ao regulado, não se aplicam aos fatos anteriores a sua vigência. Além disso, o parágrafo único do art. 82 da Resolução 472/2018 é claro ao especificar o seguinte:

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.

Parágrafo único. As providências administrativas preventivas não se aplicam a infrações identificadas antes da vigência desta Resolução. (original não grifado)

Sendo assim, tendo em vista que a infração em comento ocorreu em 25/07/2018, antes, portanto, da vigência da Resolução nº 472/2018, que se deu a partir de 04/12/2018, razão não assiste ao autuado quanto à aplicação da nova resolução no que tange aos valores de sanção, e inclusive às providências administrativas preventivas. Somente as normas processuais da Resolução 472/2018 tiveram vigência imediata a partir de 04/12/2018.

A inexistência de um dispositivo específico no âmbito da Tabela II (Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos) que trate da conduta descrita nos autos não exige o operador de aeródromo do cumprimento de normas de natureza cogente, especialmente no que concerne à obrigação de dispor, no âmbito da SCI, de uma sala de observação que integre as atividades de comunicação e que possibilite ampla visão da área de

movimento das aeronaves, direta ou remota (via sistema de câmeras).

Uma vez inexistindo dispositivo específico para tratar da infração, entende-se que cabe o enquadramento no item 23 da Tabela II (Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos), de natureza subsidiária, nos seguintes termos: “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”.

Importante frisar que a atividade sancionadora cumpre a relevante função de desestimular condutas nocivas ao interesse público, revestindo-se do caráter de atividade vinculada. Em outras palavras, ante a constatação do descumprimento de um dever imposto por norma vigente, surge para a ANAC o dever de apurar a conduta e aplicar a sanção cabível, isto é, aquela prevista na norma. Não há que se falar em falta de razoabilidade ou proporcionalidade na imposição de sanção prevista nos atos normativos vigentes.

Para afastar o que lhe foi imputado nos autos caberia ao autuado comprovar que no dia 25/07/2018 dispunha, na SCI, de uma sala de observação que integrasse as atividades de comunicação e que possibilitasse ampla visão da área de movimento das aeronaves, direta ou remota (via sistema de câmeras) no Aeroporto Internacional de Santarém – Maestro Wilson Fonseca (SBSN) – o que não restou evidenciado pela defesa.

Considerando os elementos do processo e a ausência de evidências em contrário, entende-se caracterizada a infração, de autoria do autuado, consistente em deixar de possuir, na SCI, sala de observação que integre as atividades de comunicação e que possibilite ampla visão da área de movimento das aeronaves, direta ou remota (via sistema de câmeras), descrita no AI nº 006331/2018, razão pela qual se propõe que seja a ele aplicada a providência administrativa de multa, prevista no artigo 289, inciso I da Lei 7.565/1986.

(...)

(grifos no original)

Além dos argumentos apresentados em decisão de primeira instância, este analista técnico reforça que as alegações da interessada não podem prosperar, pois, *como visto na fundamentação a esta análise*, o ato tido como infracional ficou bem materializado pelo agente fiscal, *por ocasião da fiscalização*, bem como se enquadra em afronta aos indicados dispositivos normativos, *o que não pode ser tolerado por este órgão regulador*. *Da mesma forma*, ao se analisar todo o processamento ora em curso, não se identifica qualquer tipo de mácula que possa, *porventura*, vir a anular qualquer ato administrativo exarado. Observa-se que o referido Auto de Infração se encontra com todos os elementos necessários para o devido processamento em desfavor da entidade interessada, não se podendo identificar a ocorrência de qualquer vício capaz de ensejar a nulidade do presente processo.

Considerações sobre a competência desta ANAC em fiscalizar o Ente Interessado:

No atual campo constitucional, compondo o arcabouço regulatório da atividade aeronáutica, importante foi a contribuição da atual Carta Magna. O exercício da autonomia das entidades pertencentes ao Estado federativo pressupõe a repartição de competências, *dentre as quais*, a legislativa, a administrativa e a judiciária, todas fundamentadas no *princípio constitucional da independência harmônica entre os poderes* (art. 2º da CR/88).

Mais especificamente, a Constituição da República de 1988 – CR/88 estabelece o poder-dever da União em legislar sobre *direito aeronáutico e a navegação aérea*, conforme abaixo, *in verbis*:

CR/88

(...)

Art. 22. **Compete** privativamente à União **legislar** sobre:

I - **direito** civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, **aeronáutico**, espacial e do trabalho;

(...)

X - regime dos portos, **navegação** lacustre, fluvial, marítima, **aérea** e aeroespacial;

(...)

(sem grifos no original)

Observa-se, *assim*, que o constituinte equiparou o Direito Aeronáutico a outros ramos do direito, *entre eles*, o direito civil, o comercial, o do trabalho e o processual (inc. I do art. 22), tornando-o, *efetivamente*,

um ramo autônomo do direito, *ramo especial*, mantendo, *contudo*, as suas inter-relações com os demais. *Pela sua natureza e devido a sua característica de necessidade*, o Direito Aeronáutico é de ímpar importância para a sociedade, podendo ser classificado como ramo do *direito público*, sem, *no entanto*, deixar de se identificar diversos pontos próximos e afetos ao *direito privado*.

No art. 21 da CR/88, o constituinte identificou as diversas atividades (serviços) de extrema importância para a consecução dos objetivos do Estado.

No caso do Brasil, a expressão serviço público tem fonte constitucional, o que impõe, em princípio, duas conseqüências: a) a necessidade de se reconhecer a existência de determinadas tarefas cuja titularidade a Constituição confere ao Estado, ainda que possam variar as formas de sua execução; b) a proibição a que o Estado transfira a titularidade de tais atividades aos particulares (BITENCOURT NETO, Eurico. **Devido Procedimento Equitativo e Vinculação de Serviços Públicos Delegados no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 97).

Dentre estes serviços, ditos públicos, registra-se a infraestrutura aeroportuária, cabendo a sua exploração à União, de forma *direta ou indireta*, mediante concessão ou permissão, conforme abaixo, *in verbis*:

CR/88

(...)

Art. 21. **Compete à União:**

(...)

XII - **explorar**, diretamente ou mediante autorização, **concessão** ou permissão:

(...)

c) a navegação aérea, aeroespacial e a **infra-estrutura aeroportuária**;

(...)

(sem grifos no original)

Logo, a prestação de serviços públicos é de incumbência do Poder Público, o qual deverá realizá-lo, diretamente ou mediante concessão ou permissão, sempre por meio de licitação (art. 175 da CR/88). *Assim*, a União, visando o efetivo cumprimento de sua competência constitucional em proporcionar a todos os serviços resultantes da exploração da infraestrutura aeronáutica, *delega*, sob o seu controle, a exploração destes serviços, mediante a contraprestação de benefícios efetivos aos usuários.

Assim dispõe o referido art. 175 da CR/88, *in verbis*:

CR/88

(...)

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

(...)

Sob o ponto de vista da atividade econômica, a CR/88, em seu art. 174, dispõe sobre um Estado **normativo e regulador**, este exercendo, *na forma da lei*, as suas funções de **fiscalização, incentivo e planejamento**.

CR/88

(...)

Art. 174. Como **agente normativo e regulador** da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, **as funções de fiscalização, incentivo e planejamento**, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado

(...)

(sem grifos no original)

A Emenda Constitucional n.º 7, de 15/08/1995, deu nova redação ao art. 178 da CR/88, conforme abaixo disposto, *in verbis*:

CR/88

(...)

Art. 178. **A lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo**, aquático e terrestre, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade.

(...)

(sem grifos no original)

No início dos anos 90, a reforma administrativa do Estado brasileiro favoreceu a adoção do modelo das agências reguladoras, dotadas de **autonomia**, característica fundamental para o alcance do sucesso esperado para uma relação tripartida entre (i) o produtor da utilidade pública, (ii) o seu consumidor, e (iii) o Poder Público (MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Agências Reguladoras Independentes**: Fundamentos e Regime Jurídico. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009, p. 67). *No entanto*, deve-se considerar a sociedade civil como mais um dos atores intervenientes nos aspectos regulatórios, pois os resultados da ação de regulação interessam a toda coletividade indistintamente, tudo em favor da preservação dos direitos fundamentais de cada cidadão dela pertencente.

A Reforma Administrativa do Estado brasileiro teve origem no Programa Nacional de Privatização – PNP (Lei n.º 8.031/90).

O advento da Emenda Constitucional n.º 19, de 04 de junho 1998, implementou a reforma administrativa do Estado Brasileiro. Tal emenda deu respaldo jurídico para a concretização de mudanças que se faziam imprescindíveis para a modernização da máquina administrativa do Estado brasileiro (SILVA, Christine Oliveira Peter da. **A Reforma Administrativa e a Emenda n.º 19/98**: Uma Análise Panorâmica. Disponível

em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_01/Reforma%20Administrativa.htm>. Acesso em: 17 jan. 2015, p. 05).

A utilização de empresas estatais pelo Poder Executivo como meio político para o atingimento das metas sociais, econômicas e eleitoreiras, as quais são desprovidas de compromisso com as contas públicas, abriu espaço para a criação das agências reguladoras, com relativo grau de autonomia e independência, cujas capacidades e experiências técnicas favoreceriam um ambiente de segurança e de atração de investimentos (GUERRA, Sérgio. **Direito Administrativo e a Nova Hermenêutica**: Uma Releitura do Modelo Regulatório Brasileiro. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Eletrônico – REDAE. Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n.º. 19, agosto/setembro/outubro, 2009. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-19-AGOSTO-2009-SERGIO-GUERRA.pdf>>. Acesso em: 06 fev. 2015, p. 31).

Assim, pela necessidade de manter o crescimento econômico e de proporcionar uma Administração Pública eficaz, surgem, especialmente na gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso – FHC (01/01/1995 até 01/01/2003), as agências reguladoras.

Naquele período, ressalta-se a Lei Complementar n.º. 97, de 09 de junho de 1999, a qual *dispôs sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas* (o art. 23 revogou a então LC n.º. 69, de 23/07/1991), dentre estas a Aeronáutica, que, *juntamente com as demais Forças Armadas*, destina-se, *principalmente*, à defesa da Pátria (art. 1.º). Desde que não haja comprometimento de sua destinação constitucional, este diploma legal, *mais especificamente em seu art. 18*, estabeleceu que lhe compete, também, *subsidiariamente*, orientar, coordenar e controlar as atividades de aviação civil (inciso I) e prover a segurança da navegação aérea (inciso II), além de estabelecer, equipar e operar a infraestrutura aeronáutica (inciso IV).

Este diploma legal abriu espaço para a criação da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, à época, a ser vinculada ao ministério da Defesa, a qual deveria trazer em sua lei de criação quais das atribuições subsidiárias da Aeronáutica deveriam ser repassadas ao órgão regulador e fiscalizador para a aviação civil e a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária (art. 21), conforme dispositivo abaixo, *in verbis*:

LC n.º. 97/99

(...)

Art. 21. **Lei criará a Agência Nacional de Aviação Civil**, vinculada ao Ministério da Defesa, órgão regulador e fiscalizador da Aviação Civil e da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, estabelecendo, entre outras matérias institucionais, quais, dentre as atividades e procedimentos referidos nos incisos I e IV do art. 18, serão de sua responsabilidade.

(...)

(sem grifos no original)

Aquele "novo" ente regulador para a Aviação Civil deveria, dentre as funções previstas nos incisos I e IV do art. 18 da referida LC nº. 97/99, estabelecer quais seriam de sua responsabilidade, conforme abaixo, *in verbis*:

LC nº. 97/99

(...)

Art. 18. Cabe à Aeronáutica, **como atribuições subsidiárias particulares**:

I - orientar, coordenar e controlar as atividades de Aviação Civil;

(...)

IV - **estabelecer, equipar e operar, diretamente ou mediante concessão, a infra-estrutura aeroespacial, aeronáutica e aeroportuária**;

(...)

(sem grifos no original)

Naquele momento, o Estado, *agora regulador* (art. 174 da CR/88), deixou de ser o financiador do desenvolvimento, deixando esta incumbência à iniciativa privada. Ao *poder estatal* cabe apenas a fiscalização e a regulação dos serviços concedidos. O Estado brasileiro deixa de ser um **estado ordenador** para ser um **estado regulador**, este operacionalizado pelas agências reguladoras, adentrando, *assim*, em um "novo" ramo do direito público – *Direito Regulatório*, com envolvimento próprios do Direito Administrativo, Constitucional, Econômico, *entre outros*.

Em 28/11/2000, o então presidente FHC, por sua iniciativa e através da Mensagem nº. 1.795/2000, remeteu à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei de Criação da ANAC (Projeto de Lei nº. 3.846/2000). *Entretanto*, em 20/11/2001, através da Mensagem nº. 1.268/2001 enviada à Câmara dos Deputados, este Projeto de Lei foi retirado, voltando a tramitar apenas em meados de 2002. No Senado Federal, o referido Projeto de Lei (no Senado sob o nº. 62/2004) foi aprovado, *sem ressalvas*, proporcionando celeridade à sua tramitação.

O então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 27/09/2005, sancionou a Lei nº. 11.182 – Lei da ANAC (publicada no D.O.U. em 28/09/2005), criando a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, autarquia especial, competente para regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária (art. 2º), devendo esta observar as orientações, diretrizes e políticas estabelecidas pelo governo federal (art. 3º), constantes da “política de aviação civil” (inciso I do art. 8º).

Além da competência da ANAC em implementar a política governamental, os demais incisos do artigo 8º da sua lei de criação apontam as competências da ANAC para assuntos relativos à regulação e fiscalização das atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, conforme abaixo, *in verbis*:

Lei da ANAC

(...)

Art. 2º **Compete à União, por intermédio da ANAC** e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, **regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária**.

(...)

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**;

(...)

(sem grifos no original)

No mesmo sentido, temos, ainda, que observar o ANEXO I ao Decreto nº. 5.731, de 20/03/2006, o qual dispõe sobre a instalação, a estrutura organizacional da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC e aprova o seu regulamento, de onde poderemos retirar in verbis:

Decreto nº. 5.731/06

(...)

ANEXO I - REGULAMENTO DA ANAC

CAPÍTULO I

DA NATUREZA, SEDE, FINALIDADE E COMPETÊNCIA

Art. 1º A Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, autarquia sob regime especial, criada pela Lei no 11.182, de 27 de setembro de 2005, com independência administrativa, autonomia financeira, ausência de subordinação hierárquica e mandato fixo de seus dirigentes, com sede e foro no Distrito Federal, vinculada ao Ministério da Defesa, **tem por finalidade regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária.**

(...)

Art. 4º **Cabe à ANAC adotar medidas 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:

(...)

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;

XII - **regular e fiscalizar** as medidas a serem adotadas pelas empresas prestadoras de serviços aéreos, e **exploradoras de infraestrutura aeroportuária**, para prevenção quanto ao uso por seus tripulantes ou pessoal técnico de manutenção e operação que tenha acesso às aeronaves, de substâncias entorpecentes ou psicotrópicas, que possam determinar dependência física ou psíquica, permanente ou transitória;

(...)

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;

XXII - **regular e fiscalizar a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária**, visando a garantir sua compatibilidade com a proteção ambiental e com o ordenamento do uso do solo;

(...)

XXV - **conceder ou autorizar a exploração da infraestrutura aeroportuária**, no todo ou em parte;

XXVI - estabelecer o regime tarifário, revisões e reajustes referentes à **exploração da infraestrutura aeroportuária**;

(...)

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

(...)

XLV - **deliberar, na esfera administrativa, quanto à interpretação da legislação sobre serviços aéreos e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária**, inclusive casos omissos, quando não houver orientação normativa da Advocacia-Geral da União;

(...)

XLIX - firmar convênios de cooperação técnica e administrativa com órgãos e entidades governamentais, nacionais ou estrangeiros, tendo em vista a descentralização e **fiscalização eficiente dos setores de aviação civil e infraestrutura aeronáutica e aeroportuária**; e

(...)

(sem grifos no original)

A ANAC, *ainda hoje*, na consecução de seus objetivos, se utiliza da regulamentação em vigor, até que nova regulamentação seja editada em substituição à existente (inciso I do artigo 47 da Lei da ANAC).

Importante, *ainda*, ressaltar que a Lei da ANAC, *expressamente*, aponta que as atividades de administração e exploração de aeródromos, estas exercidas pela INFRAERO, serão reguladas pelo então criado órgão regulador (inciso III do artigo 47).

Sendo assim, indiscutível é a competência desta ANAC para a normatização e fiscalização das atividades de infraestrutura aeroportuária, desde que todas relacionadas à aviação civil, referindo-se, *em especial*, àquelas desempenhadas pela INFRAERO.

Ainda do Decreto nº. 5.371/06, pode-se observar dispositivo inerente à apuração, processamento e aplicação de sanções decorrentes de atos em inobservância à normatização aeronáutica, desde que de competência da ANAC, conforme se verifica abaixo, *in verbis*:

Decreto nº. 5.731/06

(...)

ANEXO I - REGULAMENTO DA ANAC

(...)

Art. 6º. No exercício de suas atribuições, cabe à ANAC apurar, julgar, aplicar penalidades ou **adotar providências administrativas por infrações previstas na Lei nº. 7.565, de 1986, e na legislação complementar**, inclusive as relativas a tarifas e condições gerais de transporte, bem como conhecer os respectivos recursos.

(...)

(sem grifos no original)

Alinhado com o apresentado acima, registra-se que o Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA, *na qualidade de diploma legal infraconstitucional em matéria aeronáutica*, sob o aspecto das competências a ele atribuídas, foi recepcionado pela legislação superveniente. *Logo*, desta *legislação especial*, na medida em que os seus dispositivos ainda se encontram em pleno vigor, *claro*, realizadas as necessárias adaptações, após a entrada em vigor da CR/88 e, ainda, da Lei da ANAC, deve-se observar, conforme abaixo, *in verbis*:

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).

(...)

Art. 12. **Ressalvadas as atribuições específicas, fixadas em lei**, submetem-se às normas (artigo 1º, § 3º), orientação, coordenação, controle e fiscalização do Ministério da Aeronáutica:

(...)

III - a **infra-estrutura aeronáutica**;

(...)

(sem grifos no original)

A infraestrutura aeroportuária, *ainda segundo o CBA*, faz parte do sistema aeroportuário brasileiro (inc. I do art. 25), constituído pelo conjunto de todas as áreas destinadas a pouso, decolagem e movimentação de aeronaves (aeródromos) (art. 27), incluindo os pátios de estacionamento de aeronave, Terminais de Carga Aérea – TECA, Terminais de Passageiros – TPS e as respectivas facilidades (art. 26), conforme abaixo, *in verbis*:

CBA

(...)

Art. 25. **Constitui infra-estrutura aeronáutica o conjunto de órgãos**, instalações ou estruturas terrestres de apoio à navegação aérea, para promover-lhe a segurança, regularidade e eficiência, **compreendendo**:

I - o **sistema aeroportuário** (artigos 26 a 46);

(...)

§ 1º A instalação e o funcionamento de quaisquer serviços de infraestrutura aeronáutica, dentro ou fora do aeródromo civil, dependerão sempre de autorização prévia de autoridade aeronáutica, que os fiscalizará, respeitadas as disposições legais que regulam as atividades de outros Ministérios ou órgãos estatais envolvidos na área.

(...)

CAPÍTULO II - Do Sistema Aeroportuário

SEÇÃO I - Dos Aeródromos

Art. 26. O sistema aeroportuário é **constituído pelo conjunto de aeródromos brasileiros**, com todas as pistas de pouso, pistas de táxi, pátio de estacionamento de aeronave, terminal de carga aérea, terminal de passageiros e as respectivas facilidades.

(...)

Art. 27. **Aeródromo é toda área destinada a pouso, decolagem e movimentação de aeronaves.**

Art. 28. Os aeródromos são classificados em civis e militares.

§ 1º **Aeródromo civil é o destinado ao uso de aeronaves civis.**

(...)

Art. 29. **Os aeródromos civis são classificados em públicos e privados.**

Art. 30. Nenhum aeródromo civil poderá ser utilizado sem estar devidamente cadastrado.

§ 1º Os aeródromos públicos e privados serão abertos ao tráfego através de processo, respectivamente, de homologação e registro.

(...)

Art. 31. **Consideram-se:**

I - **Aeroportos os aeródromos públicos**, dotados de instalações e facilidades para apoio de operações de aeronaves e de embarque e desembarque de pessoas e cargas;

II - **Helipontos os aeródromos destinados exclusivamente a helicópteros**;

III - **Helipontos os helipontos públicos**, dotados de instalações e facilidades para apoio de operações de helicópteros e de embarque e desembarque de pessoas e cargas.

Art. 32. Os aeroportos e helipontos serão classificados por ato administrativo que fixará as características de cada classe.

Parágrafo único. Os aeroportos destinados às aeronaves nacionais ou estrangeiras na realização de serviços internacionais, regulares ou não regulares, serão classificados como aeroportos internacionais (artigo 22).

(...)

(sem grifos no original)

Em consonância com o apontado acima, cabe à União explorar, diretamente ou mediante autorização,

concessão ou permissão, a infraestrutura aeroportuária (letra “c” do inc. XII do art. 21 da CR/88), bem como, *por intermédio da ANAC*, regular e fiscalizar (art. 2º da Lei da ANAC), sem voltar-se às competências específicas do COMAER, o que, também, *se verifica disposto no CBA*, conforme abaixo, *in verbis*:

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.**

(...)

(sem grifos no original)

No próprio CBA, *mais especificamente no §1º do artigo 36 acima já transcrito*, encontramos a competência da autoridade aeronáutica, *hoje*, autoridade de aviação civil – ANAC (artigo 5º da Lei da ANAC), para a coordenação e o controle da exploração da atividade aeroportuária.

O sistema aeroportuário utilizou-se, *e ainda se utiliza*, dos serviços da INFRAERO, a qual, “além de encarregar-se da administração de inúmeros aeroportos Brasil afora é também *prestadora de serviços de navegação aérea*” (CUNHA, Márcio Felipe Lacombe da. **Responsabilidade do Estado nos Acidentes Aeronáuticos**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2014, p. 38, *grifos no original*), neste sentido, sob a coordenação do DECEA.

Sendo assim, em resumo, verifica-se a competência da União para explorar a infraestrutura aeroportuária, *por intermédio da INFRAERO*, empresa pública pertencente à Administração Federal Indireta, ficando esta sujeita às normas, instruções, controle e coordenação da autoridade de aviação civil.

O Direito Aeronáutico é formado por todo ordenamento jurídico em matéria aeronáutica, englobando, *assim*, toda a legislação, nacional ou internacional, *no que couber*, bem como a sua normatização complementar.

Do CBA, este, *talvez*, ainda o principal marco legal em matéria aeronáutica civil, pode-se observar a previsão para a tomada de providências administrativas no caso de infração à normatização pelos entes regulados, conforme abaixo, *in verbis*:

CBA

(...)

CAPÍTULO II - Das Providências Administrativas

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

I - multa;

II - suspensão de certificados, licenças, concessões ou autorizações;

III - cassação de certificados, licenças, concessões ou autorizações;

IV - detenção, interdição ou apreensão de aeronave, ou do material transportado;

V - intervenção nas empresas concessionárias ou autorizadas.

(...)

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.

(...)

(sem grifos no original)

Deve-se reforçar que, *no exercício de sua função de fiscalização*, esta ANAC se utiliza do disposto no inciso I do artigo 289 do CBA, o qual lhe confere a possibilidade da aplicação de sanção de multa como uma das providências administrativas possíveis.

Observa-se que o *caput* deste artigo 289 relaciona a aplicação de qualquer providência administrativa à infração aos preceitos de próprio CBA ou da legislação complementar. *Neste sentido*, deve-se aprofundar quanto aos dispositivos do CBA pertinentes, bem como os da normatização complementar, em matéria de infraestrutura aeroportuária.

Do CBA e quanto à matéria aeroportuária pode-se extrair, *a título de exemplo*, alguns dispositivos próprios da regulação pertinente a esta ANAC, conforme abaixo, *in verbis*:

- parágrafo único do art. 19; e
- Seção IV - Da Utilização de Áreas Aeroportuárias do Capítulo II - Do Sistema Aeroportuário do Título III - Da Infraestrutura Aeroportuária.

No mesmo sentido, a ANAC, *regularmente*, vem exercendo o seu poder normativo, substituindo as antigas normas elaboradas pelo extinto órgão ordenador da aviação civil (Departamento de Aviação Civil - DAC), conforme se pode comprovar, *entre diversos outros*, pelos seguintes diplomas normativos:

- Resolução ANAC nº. 09, de 05/06/2007, a qual *aprova a norma operacional de aviação civil – NOAC que dispõe sobre o acesso ao transporte aéreo de passageiros que necessitam de assistência especial*, esta que já foi substituída pela Resolução ANAC nº. 280, de 11/07/2013, a qual *dispõe sobre os procedimentos relativos à acessibilidade de passageiros com necessidade de assistência especial ao transporte aéreo e dá outras providências*;
- Resolução ANAC nº. 26, de 16/05/2008, a qual *regulamenta os procedimentos relativos ao transporte aéreo regular internacional para as empresas aéreas brasileiras*; e
- Resolução ANAC nº. 141, de 09/03/2010, a qual *dispõe sobre as Condições Gerais de Transporte aplicáveis aos atrasos e cancelamentos de voos e às hipóteses de preterição de passageiros e dá outras providências*.

As referidas normas de caráter material, *ou seja*, ordenadoras da atividade de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, não se esgotam nas ora apresentadas, na medida em que tantas outras existem e devem ser consideradas, *também*, no processo sancionador.

Com a efetiva instalação da ANAC, após a publicação do Decreto nº. 5.731/06, foram implementadas algumas mudanças significativas na antiga estrutura do então órgão ordenador que estava sendo substituído (DAC), as quais, *com relação ao processamento de infrações*, podem ser denominadas de sensíveis.

Em sendo assim, no que tange ao aspecto do processamento de infrações, a ANAC, *em um primeiro momento*, utilizou-se, *também*, de diversas normas então existentes no sistema, *em especial*, da Instrução de Aviação Civil IAC 012-1001 – *Processamento de Irregularidades*, de 31/01/2003, a qual, em combinação com o CBA, *à época*, processava grande parte das infrações em dissonância com a normatização referente ao Sistema de Aviação Civil.

No entanto, a ANAC utilizou-se da IAC 012-1001 por um curto período de tempo, na medida em que aquele órgão regulador verificou a necessidade de melhor identificar a estrutura que havia sido estabelecida para o processamento de infrações, oportunidade em que, *então*, utilizando-se do seu poder normativo (incisos IV, XXIX e XXX do art. 8º e inciso V do artigo 11, todos da Lei da ANAC), editou a Resolução ANAC nº. 13, de 23/08/2007, que *dispôs sobre o processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades, no âmbito da competência da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC*, procurando regulamentar as estruturas do processamento, bem como traçou alguns procedimentos próprios a serem seguidos.

Ao se analisar a Resolução ANAC nº. 13/07, identifica-se a sua natureza procedimental, normatizadora dos procedimentos que deveriam ser observados por ocasião do trâmite de um processo administrativo sancionador nesta ANAC. *Na verdade*, não se tratava de uma norma de natureza material, *ou melhor*, não buscava a regulação da matéria aeronáutica, *como visto nos exemplos acima*, mas, *sim*, determinava os aspectos formais que deveriam ser respeitados, todos inerentes à procedimentalização processual, buscando, *ao final*, atender ao *princípio do devido processo administrativo*.

Observa-se que a Resolução ANAC nº. 13/07 foi revogada pela Resolução ANAC nº. 25, de 25/04/2008 (publicada no D.O.U. em 28/04/2008), a qual *dispôs sobre o processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades, no âmbito da competência da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC.*

Da mesma forma, a Resolução ANAC nº. 25/08 tratava-se, também, de **norma procedimental**, inclusive, reportando-se, *expressamente*, em sua Ementa, à Lei nº. 9.784/99, esta que *regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Na verdade, esta conclusão pode ser retirada pelos seus dispositivos iniciais, abaixo, in verbis:*

Resolução ANAC nº. 25/08

A DIRETORIA DA AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL – ANAC, no uso da competência que lhe foi outorgada pelo inciso XLVI, do art. 8º, da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e pelo art. 7º, inciso XII, da Resolução nº 001, de 18 de abril de 2006, que aprovou o Regimento Interno, e tendo em vista o disposto na Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica – CBAer, sua legislação complementar, na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, e nas demais normas pertinentes à competência desta Agência, bem como a deliberação de Diretoria realizada em 24 de março de 2008,

RESOLVE:

TÍTULO I - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Na condução dos **processos administrativos de que trata esta Resolução** serão observados, dentre outros, os princípios da legalidade, publicidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Art. 2º O agente da autoridade de aviação civil, conforme definido em normatização própria, que tiver ciência de infrações ou de indícios de sua prática **é obrigado a promover a sua apuração imediata, mediante a instauração de processo administrativo**, assegurado o contraditório e a ampla defesa, em atenção ao devido processo legal.

Art. 3º As autoridades competentes para decidir sobre a aplicação de penalidades deliberarão sobre os **processos administrativos de que trata esta Resolução**, sem prejuízo dos recursos de competência da Diretoria, conforme dispuser regulamento próprio. (Redação dada pela Resolução nº 448, de 20.09.2017).

(...)

(sem grifos no original)

Observa-se, *nas disposições gerais acima*, que esta norma se direciona, por duas oportunidades nos três dispositivos referidos, aos "processos administrativos de que trata esta Resolução", em flagrante indicação de que se trata de normas procedimentais, contendo, *então*, procedimentos, e *não de norma material*, conforme, *inclusive, expressamente*, exige o disposto no referido §3º do art. 1º do CBA.

Ao se prosseguir pela referida Resolução ANAC nº. 25/08, identifica-se:

Resolução ANAC nº. 25/08

(i) TÍTULO II - DO PROCESSO ADMINISTRATIVO (Capítulo I - Da Instauração e Instrução; Capítulo II - Da Defesa; Capítulo III - Dos Recursos);

(ii) TÍTULO III - DA APLICAÇÃO DAS PENALIDADES (Capítulo I - Das Penalidades; Capítulo II - Das Atenuantes e Agravantes);

(iii) TÍTULO IV - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS.

Pode-se concluir se tratarem, *como já dito*, todos os dispositivos da então Resolução ANAC nº. 25/08 de normas procedimentais, sem nenhuma, *repito*, **nenhuma norma material**.

Observa-se, *neste diploma normativo*, instruções sobre os aspectos procedimentais inerentes ao processo administrativo sancionador nesta ANAC, a exemplo da Lei nº. 9.784/99, a qual dispõe, sobre os aspectos gerais e procedimentos a serem adotados, *como regra geral*, em processos administrativos no âmbito da Administração Pública federal.

Importante ressaltar que o próprio artigo 5º desta Resolução ANAC nº. 25/08 aponta, *expressamente*, que a prática da infração, *quando constatada*, deverá restar inserida no CBA, na legislação complementar e demais normas de competência da autoridade de aviação civil, mas, *como se pode observar*, não se reporta ao próprio ato normativo.

Resolução ANAC nº. 25/08

(...)

Art. 5º O AI será lavrado quando for **constatada a prática de infração à Lei nº 7.565**, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica - **CBAer, legislação complementar e demais normas de competência da autoridade de aviação civil**, sendo **obrigatório o atendimento dos requisitos essenciais de validade previstos no art. 8º desta Resolução**.

(...)

(sem grifos no original)

Na parte final deste dispositivo, observa-se que o normatizador determinou, obrigou, a observância da própria Resolução quanto ao previsto em seu art. 8º, do qual se extrai os requisitos que devem fazer parte do Auto de Infração, *ou seja*, apenas em se tratando de proporcionar a necessária higidez processual, não se reportando, *contudo*, à matéria aeronáutica.

Em outro momento, neste mesmo ato normativo, se pode identificar, *com clareza*, esta distinção entre a norma produzida de caráter procedimental e demais normas materiais (CBA, legislação complementar e demais normas aeronáuticas), estas últimas discriminadas, conforme repetido em novo dispositivo, *agora*, no artigo 21, abaixo *in verbis*:

Resolução ANAC nº. 25/08

(...)

Art. 21. Para imposição das penalidades previstas nesta Resolução, será aplicado o CBAer e sua legislação complementar, bem como as demais normas de competência da autoridade da aviação civil.

(...)

Deve-se observar que este dispositivo se refere à Resolução ANAC nº 25/08 como necessária à imposição das penalidades, mas tão somente pelo seu caráter, *estritamente*, procedimental.

O então DAC, órgão que antecedeu a esta ANAC como autoridade de aviação civil, também já disciplinava os valores de multa aplicáveis à violação da legislação aeronáutica por regulamento – prerrogativa delegada pelo CBA, este que não definiu o valor das sanções aplicáveis às condutas elencadas. Percebe-se, *portanto*, que a definição da dosimetria das penalidades aplicáveis é uma das “*prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência*”.

Com a substituição gradativa dos normativos daquele então órgão ordenador pelos normativos da ANAC, 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 beneficiou o autuado, vez que trouxe transparência e objetividade na aplicação das sanções sem extrapolação do valor máximo que havia sido inicialmente fixado pelo então DAC e que definia a aplicação de penalidades de até R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) para as violações à legislação complementar (vide Tabelas da IAC 012-1001).

A respeito da *tese* da suposta limitação à imposição de sanções pecuniárias ao montante de R\$ 31.477,34 (trinta e um mil, quatrocentos e setenta e sete reais e trinta e quatro centavos), *valor este atualizado*, em atenção ao contido no *caput* do art. 299 do CBA, deve-se apresentar algumas considerações, em sentido contrário. Ainda que se admitisse este tipo de 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 c/c 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 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.

Importante frisar, *por fim*, que a Resolução ANAC nº 25/2008, *no caso em tela*, não é a fonte primária da obrigação e referência única para a aplicação da sanção, mas, *sim*, os itens 111.47 e 111.17 (b), ambos do RBAC 111, c/c o item 107.211 (c)(4) do RBAC 107 .

Como demonstrado, 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 referidas Tabelas, há que se salientar 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 aprovada pela Portaria nº DAC nº 130/DGAC, de 27/01/2003 (publicada no D.O.U. de 31/01/2003), *portanto*, anterior 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”. As multas consignadas para as ocorrências, *no caso de pessoa jurídica*, previam o valor máximo de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais).

Na sequência, a entrada em vigor da então Resolução ANAC nº 13/2007 apenas manteve a referida disposição, nos mesmos termos.

No entanto, visando estabelecer maior controle na aplicação da sanção, afastando qualquer tipo de possibilidade de desvio dos objetivos fiscalizatórios, bem como, buscar, ainda, não proporcionar uma maior restrição aos direitos dos agentes econômicos por ela atingidos, a Resolução ANAC nº. 25/2008 ofereceu maior proporcionalidade, na medida em que conferiu valores distintos para as sanções de multa no caso de infrações cometidas pela Administração Aeroportuária.

Ressalta-se que o ato normativo em questão foi editado por esta Agência Reguladora nos limites de sua competência, assim definida no art. 8º da Lei nº 11.182/2005 (incisos VII, X, XI, XXX, XXXV e XLVI), *ou seja*, norma elaborada dentro dos limites impostos pela Lei da ANAC, revestida de presunção de *legalidade e legitimidade*, como são os atos da Administração Pública Federal, não havendo, assim, *a priori*, que se falar na existência de qualquer vício, seja *formal* ou *material*. Destaca-se, ainda, que esta Resolução ANAC nº. 25/08, por constar as sanções de multas previstas em suas Tabelas, tem por finalidade, *ao final*, 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 legislação pertinente e, também, nas normas complementares, dentre estas últimas as editadas por esta Agência.

Caso esta *tese*, no sentido de ser a Resolução ANAC nº. 25/08 norma de trato, *exclusivamente*, processual, não tenha sido esclarecida pelos argumentos apostos acima, deve-se, *de forma mais direta*, se ater ao seu disposto sobre a aplicação das penalidades, em conformidade com o constante no artigo 20 deste diploma normativo, abaixo *in verbis*:

Resolução ANAC nº. 25/08

(...)

Art. 20. O **valor da multa** será expresso em moeda corrente e **aplicado de acordo com o previsto nas tabelas** constantes dos Anexos I, II e III. (Redação dada pela Resolução nº 58, de 24.10.2008)

(...)

(sem grifos no original).

Como se pode identificar facilmente, os referidos ANEXOS servem para se extrair os **valores das multas**, estes expressos em moeda corrente, quanto às sanções aplicadas, na medida em que, tanto a legislação em vigor, como, *entre outros*, o CBA e a Lei do Aeronauta, bem como a normatização complementar, entre outros, RBHA, RBAC, IAC, IS, as quais possuem as normas relativas às condutas (requisitos) que devem ser observadas pelo regulado, mas não contém, *e nem poderiam*, os valores referentes a cada uma de suas condutas tipificadas como ato infracional, servindo-se, então, deste tipo de ato normativo (Resolução), *ou melhor*, das suas Tabelas, estas constantes de seus ANEXOS, para a fixação normativa de seus correspondentes valores.

Ao se analisar as Tabelas constantes do ANEXO I da Resolução ANAC nº. 25/08, deve-se reconhecer estarem discriminados os atos infracionais retirados da legislação, *a saber*, o CBA, conforme se pode observar nos incisos dos artigos 299 e 302, estes todos relacionados aos correspondentes valores a serem aplicados no caso do agente infrator ser *pessoa física*. Da mesma forma, nas Tabelas constantes do ANEXO II da referida Resolução, deve-se reconhecer, também, estarem discriminados os atos infracionais retirados da mesma legislação, (incisos dos art. 299 e 302), mas todos estes relacionados aos correspondentes valores a serem aplicados, *agora*, no caso do agente infrator ser *pessoa jurídica*.

Importante se colocar que na versão original da Resolução ANAC nº. 25/08, em seu ANEXO

II, *conforme abaixo*, ao dispor sobre a Tabela de "infração imputável às empresas de administração aeroportuária e de serviços auxiliares", esta não dispunha sobre os atos infracionais possíveis, mas, *sim*, que todos, *ou seja*, qualquer ato disposto na norma complementar específica poderia resultar em uma sanção de multa em valores, para *pessoa jurídica*, de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) - valor mínimo; R\$ 140.000,00 (cento e quarenta mil reais) - valor médio; e R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) - valor máximo. *Sendo assim*, deve-se concluir que a referida Tabela se reporta apenas aos valores, *no caso*, de R\$ 80.000,00, R\$ 140.000,00 ou R\$ 200.000,00, os quais deveriam ser aplicados, conforme o disposto no inciso I do artigo 289 do CBA (sanção de multa), no caso de infrações resultantes da inobservância do §1º do artigo 36 deste mesmo diploma legal. *Logo*, se a norma deve ser aplicada a partir de sua publicação, a tipificação não poderia sair desta Tabela, pois ausente a discriminação dos atos tidos como infracionais, os quais deveriam ser retirados da normatização complementar.

CÓDIGO BRASILEIRO DE AERONÁUTICA ART. 36, § 1º, C/C ART. 289 INFRAÇÃO IMPUTÁVEL ÀS EMPRESAS DE ADMINISTRAÇÃO AEROPORTUÁRIA E DE SERVIÇOS AUXILIARES (Revogado pela Resolução nº 58, de 24.10.2008)				
COD		P. JURÍDICA		
ICL	1 - Infração aos preceitos gerais do CBA ou da legislação complementar. (Revogado pela Resolução nº 58, de 24.10.2008)	80.000	140.000	200.000

Deve-se reconhecer que, em 28/04/2008, data da publicação e início de vigência da então Resolução ANAC nº. 25/08, a Tabela II acima não dispunha sobre os tipos infracionais, mas, *sim*, de valores a serem atribuídos no caso de infrações previstas nos "preceitos gerais" do CBA e da legislação complementar. *No entanto*, em 27/10/2008, com a publicação da Resolução ANAC nº. 58, de 24/10/2008, a qual *alterou a Resolução ANAC nº. 25/08*, em seu art. 1º, revogou, no ANEXO II, o item ICL, incluindo, então, o ANEXO III, este que apresentou, *salvo engano*, uma melhor valoração para as infrações imputáveis às empresas de administração aeroportuárias e de serviços auxiliares.

Ao se analisar a alteração trazida pela Resolução ANAC nº. 58/08, deve-se apontar a inclusão de outras Tabelas, estas também na forma do ANEXO III, as quais identificam os valores das infrações que possam ser imputadas aos entes regulados, pela inobservância da legislação e normas aeronáuticas de matéria aeronáutica (vide §1º do art. 66 do CBA).

Ao se estudar a norma anterior à referida Resolução ANAC nº. 25/08, *ou seja*, Resolução ANAC nº 13, de 23/08/2007, que *dispôs sobre o processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades, no âmbito da competência da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC* (revogada pelo art. 27 da Resolução ANAC nº 25/08), pode-se observar, *também*, se tratar de uma norma procedimental, destacando-se os dispositivos abaixo *in verbis*:

Resolução ANAC nº. 13/07

(...)

Art. 5º O AI será lavrado quando for constatada a **prática de infração à Lei nº 7.565**, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA, **sua legislação complementar e demais normas de competência da ANAC**, sendo obrigatório o atendimento dos requisitos essenciais de validade previstos no art. 9º desta Resolução.

(...)

Art. 24. O **valor da multa** será expresso em moeda corrente e aplicado **de acordo com o previsto na Tabela** do Anexo III. (...)

Art. 25. Quando da prática da reincidência aplicar-se-á **acréscimo de dez por cento no valor da multa, respeitando-se os limites constantes da Tabela do Anexo III**.

Art. 26. Para imposição das penalidades previstas nos incisos II a VII do art. 24 desta Resolução, será aplicado o CBA e sua legislação complementar, bem como as demais normas de competência da ANAC.

(...)

(sem grifos no original)

No ANEXO III deste diploma normativo, deve-se observar os **valores máximos** a serem aplicados quando o ente regulado cometer ato infracional. *Em especial*, logo na primeira Tabela, abaixo *in verbis*,

pode-se apontar que, qualquer tipo infracional, retirado dos "preceitos gerais" do CBA ou da legislação complementar, quando aplicável às empresas de administração aeroportuária e de serviços auxiliares, poderia ter um valor máximo de até R\$ 10.000,00 (dez mil reais), para *pessoa física*, e de até R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), para *pessoa jurídica*.

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

Nesse sentido, observa-se que, para a materialização do ato tido como infracional, o artigo 5º da Resolução ANAC nº. 13/07 exige a identificação da legislação especial (CBA), da legislação complementar (ou normas complementares) e demais normas de competência da ANAC, referindo-se à própria norma apenas quanto aos requisitos necessários para constarem no Auto de Infração. Já no art. 24, a referida norma aponta que da Tabela do ANEXO III **se pode retirar os valores** dos atos tidos como infracionais, apresentando, o que foi repetido, *posteriormente*, na Resolução ANAC nº. 25/08, os atos infracionais retirados dos diversos incisos dos artigos 299 e 302 do CBA, todos estes relacionados a determinados valores constantes para *pessoa física* e *pessoa jurídica*. Da mesma forma, a Tabela referente à "infração imputável à empresas de administração aeroportuária e de serviços auxiliares", quando infringirem os preceitos gerais do CBA ou da legislação complementar, se sujeitavam às sanções de até R\$ 10.000,00 (dez mil reais), quando *pessoa física*, ou até R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), quando *pessoa jurídica*. *Ora, salvo engano*, os diversos atos infracionais (tipos) que possam ser infringidos pelas administradoras aeroportuárias deveriam ser retirados da normatização complementar, pois a Tabela, *conforme visto*, não apresenta qualquer tipificação específica.

Observa-se que desta Resolução para a Resolução ANAC nº. 25/08, a alteração é relativa aos valores, os quais passaram a não mais ser determinado por um **valor máximo**, mas, *sim, naquele momento*, em três níveis, *ou seja*, um **valor mínimo**, um **valor médio** e um **valor máximo**, limitando, *ou melhor*, proporcionando parâmetros objetivos ao decisor por ocasião da aplicação da sanção de multa.

Retroagindo ainda mais no tempo, pode-se verificar que a antiga IAC 012, de 31/01/2003 (esta revogada pelo art. 29 da Resolução ANAC nº. 13/07), sobre o *processamento de irregularidades*, também, tratava-se de norma procedimental, e, *em seu item 7.5*, identificava as Tabelas, em anexo àquele diploma normativo (ANEXO 6), como próprias para se extrair os **valores máximos** correspondentes aos tipos constantes dos incisos 299 e 302, ambos do CBA, conforme abaixo *in verbis*:

IAC 012-1001

(...)

7 DISPOSIÇÕES FINAIS

(...)

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

(...)

(...)

(sem grifos no original)

Ainda nesta Instrução de Aviação Civil, *com relação às infrações imputáveis às empresas de administração aeroportuária e de serviços auxiliares*, com base no §1º do art. 36 e do inciso I do art. 289, ambos do CBA, observa-se que constava uma Tabela, abaixo, *in verbis*, a qual não especificava os tipos infracionais, o que, *conforme visto*, foi reproduzido pela já citada acima Resolução ANAC nº. 13/07.

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

Assim, ao se analisar a evolução da normatização procedimental, deve-se reconhecer que da IAC 012-1001 até a Resolução ANAC nº. 25/08 (antes das alterações implementadas pela Resolução ANAC nº. 58/08), passando pela Resolução ANAC nº. 13/07, se consubstanciou na modificação dos valores das sanções a serem aplicadas, **passando de valores máximos para valores mínimos, médios ou máximos**. Importante ressaltar que esta evolução se demonstrou imprescindível para limitar, *ou melhor*, oferecer parâmetros objetivos para a aplicação da sanção de multa, afastando a possível arbitrariedade do agente público, o que fugiria do escopo a ser observado pela Administração Pública. É notório que, antes da implementação da Resolução ANAC nº. 25/08, *ou seja*, na vigência das referidas normas (IAC 012-1001 e depois da Resolução ANAC nº 13/07), o agente público encarregado de aplicar a sanção poderia, *dentro do valor máximo atribuído pela Tabela*, aplicar qualquer valor. **Exemplo:** na vigência da Resolução ANAC nº. 13/07, uma empresa, que infringisse o disposto no inciso I do art. 302 do CBA, poderia receber uma sanção de multa no valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), enquanto outra, em condições similares, *dependendo do agente decisor*, poderia receber uma sanção no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Por entender ser a Resolução ANAC nº 25/08 norma processual, *ou seja*, de aplicação imediata aos processos administrativos em curso, o colegiado da ex-Junta Recursal, ao iniciar as suas funções relativas às análises e decisões em face de recursos contra as decisões de primeira instância, em dezembro de 2008, *por diversas vezes*, utilizou-se destes novos parâmetros (valores mínimos, médios e máximos) para adequar, *em decisão final*, a aplicação da sanção, limitando, assim, os valores, tornando, então, mais equânime o processamento. *Da mesma forma*, observa-se que, antes da Resolução ANAC nº. 58/08, que alterou a Resolução ANAC nº. 25/08 e instituiu as Tabelas de valores correspondentes aos atos infracionais afetos à infraestrutura aeroportuária e de serviços auxiliares, o agente decisor poderia, no caso de *pessoas jurídicas*, *por exemplo*, aplicar sanção de até R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), o que torna subjetiva a sua aplicação e tendente a possíveis injustiças pela total falta de parâmetros. Observa-se que, no caso da Tabela referente às empresas de administração aeroportuária e de serviços auxiliares, a simples limitação em um *valor mínimo, médio e máximo*, também, se tornava inexecutável, pois mantinha a subjetividade, ao se determinar o valor para uma infração e, *muitas vezes*, o mesmo valor para uma infração de menor potencial ofensivo. É fato que as referidas Tabelas, estas inseridas na Resolução ANAC nº. 25/08 pela Resolução ANAC nº 58/08, ao trazer maior objetividade na aplicação dos valores de multa (dosimetria), ofereceu maior isenção ao agente fiscal, tornando mais justo, *ou melhor*, mais correto, o processo administrativo sancionador nesta ANAC. *No entanto*, não se pode confundir a organização dos valores das infrações, *ou seja*, a sua limitação ao oferecer parâmetros de dosimetria, com tipificação, esta, *sim*, que se manteve tendo que ser extraída da norma complementar de matéria aeronáutica, em conformidade com o disposto no §1º do art. 66 do CBA, e não de uma norma processual como a Resolução ANAC nº. 25/08, por ser esta **estritamente de caráter instrumental**.

Ao se confirmar a *tese* no sentido de que as Tabelas, constantes dos ANEXOS da Resolução ANAC nº. 25/08, *realmente*, apontam tipos infracionais, *ou seja*, tipificam atos infracionais administrativos, não necessitando de quaisquer outra norma complementar para fundamentar a infração, *salvo engano*, poderá, *quem sabe*, ser apontado neste diploma normativo vício de forma, ao não ter sido elaborado nos termos do art. 27 da Lei da ANAC, conforme abaixo, *in verbis*:

Lei nº. 11.182/05

(...)

CAPÍTULO III
DO PROCESSO DECISÓRIO

(..)

Art. 27. 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.

(...)

No entanto, como já se demonstrou ser a Resolução ANAC nº. 25/08 uma norma procedimental, *ou seja*, necessária ao processamento em curso de um processo administrativo sancionador nesta ANAC, não se aplica a exigência disposta no art. 27 da Lei ANAC. *Na verdade*, o espírito desta Resolução é regulamentar o procedimento, em observância, *inclusive*, da normatização aplicável, *a saber*, a Lei nº. 9.784/99, não adentrando em matéria aeronáutica, *logo*, não afetando quaisquer direitos dos interessados, não havendo, *assim*, que se falar em afronta à obrigatoriedade prevista no referido acima art. 27.

No caso em tela, a norma material é a Resolução ANAC nº 279, de 10/07/2013, instrumento normativo que disciplina a *Implantação, Operação e Manutenção do Serviço de Prevenção, Salvamento e Combate a Incêndio em Aeródromos Civis (SESCINC)*, no âmbito da ANAC.

Não há dúvida que, *conforme apontado acima*, as Tabelas, constantes dos ANEXOS da Resolução ANAC nº. 25/08, servem, *tão somente*, para delimitar o poder-dever da autoridade administrativa ao aplicar a sanção de multa no caso concreto (dosimetria), sem qualquer intenção em servir como tipo infracional motivador, *por si só*, para vir a fundamentar a imputação de ato infracional ao ente regulado.

No presente caso, verifica-se que a imposição de penalidade por *deixar de realizar as medidas de controle de qualidade AVSEC com a frequência mínima exigida pela regulamentação*, contrariou o inciso I do art. 289 do CBA c/c os subitens 15.3.1 e 15.3.1.1, ambos do item 15.3 do ANEXO à Resolução ANAC nº 279/2013, c/c o item 23 da Tabela II (CONSTRUÇÃO, MODIFICAÇÃO, OPERAÇÃO, MANUTENÇÃO E RESPOSTA À EMERGÊNCIA EM AERÓDROMOS) do ANEXO III da *então vigente* Resolução ANAC nº 25/2008.

Observa-se que o inciso I do artigo 289 do CBA 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”. Assim, não obstante o poder regulatório legalmente atribuído à 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 referido art. 289.

Com o advento da Resolução ANAC nº 58/2008, o primeiro quadro do ANEXO II da Resolução ANAC nº 25/2008 restou revogado e substituído pelo ANEXO III da Resolução ANAC nº 25/08 (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.

No tocante à quantificação de multa imposta, a Resolução ANAC nº 25/2008 e a Instrução Normativa ANAC nº 08/2008 disciplinaram, de modo a atender ao preceito contido no artigo 295 do CBA (‘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’), o procedimento para o arbitramento de penalidades pecuniárias, mediante a eleição dos critérios objetivos aplicáveis.

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 deve ter início no termo médio, permitindo a eventual existência de circunstâncias atenuantes e/ou agravantes previstas o seu deslocamento para o valor mínimo ou máximo.

Diante de todo o exposto, resta a esta ANAC regular o setor, utilizando-se 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 25/08 são perfeitamente aplicáveis ao presente processo administrativo.

Importante ressaltar, *ao final*, que a jurisprudência já é favorável a este entendimento, conforme se pode verificar pelas decisões apostas abaixo, *in verbis*:

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)

(sem grifos no original)

APELAÇÃO. ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. PODER DE POLÍCIA. FALHA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SEGURANÇA EM AEROPORTO. INADEQUADA INSPEÇÃO DE SEGURANÇA NO POSTO DE CONTROLE DE ACESSO DE VEÍCULOS. FISCALIZAÇÃO DA ANAC QUE CONSTATA NÃO SE EXECUTAR INSPEÇÃO INTERNA DE VEÍCULO, SUA CARGA, IDENTIFICAÇÃO E INSPEÇÃO ADEQUADA DE SEUS OCUPANTES. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE EMANADA DO RESPECTIVO AUTO DE INFRAÇÃO. INTERVENÇÃO DE TERCEIRO. DENUNCIADA À LIDE QUE ALEGA CERCEAMENTO DE DEFESA. INOCORRÊNCIA. VALOR DA MULTA (R\$ 17.500,00) QUE NÃO SE REVELA CONFISCATÓRIA FACE AO ELEVADO VALOR DO CONTRATO ADMINISTRATIVO (R\$ 992.584,92) FIRMADO COM EMPRESA DE SEGURANÇA. RECURSO IMPROVIDO. 1. A demanda veicula pretensão constitutiva-negativa formulada pela empresa pública INFRAERO em face da agência reguladora ANAC, pois a Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária objetiva desconstituir o auto de infração de nº 01872/2010, através do qual foi aplicada a penalidade de multa no valor de R\$ 17.500,00 (dezesete mil e quinhentos reais) pela ré Agência Nacional de Aviação Civil. 2. A constatação da fiscalização ultimada pela ANAC é de extrema gravidade, porquanto evidencia intolerável falta de fiscalização em aeroporto situado no coração da cidade do Rio de Janeiro, que, afora o fato de brevemente vir a sediar internacionais eventos de grande porte, possui grande movimentação de aeronaves e enorme fluxo de pessoas. Portanto, a situação por si só já revela extrema preocupação, reclamando, inicialmente, verificação do contrato administrativo celebrado entre INFRAERO e a apelante VIGBAM - Empresa de Vigilância Bancária, Comercial e Industrial Ltda., denunciada à lide pela demandante INFRAERO. A intervenção de terceiro foi aceita pelo Juízo singular, que condenou a empresa contratada a ressarcir à INFRAERO o "valor que esta vier a pagar à ré [ANAC], a título de multa". Julgado improcedente o pedido formulado pela INFRAERO em face da ANAC, resta evidente que a multa subsiste em face dessa empresa pública. Porém, o título judicial guerreado garantiu-lhe, regressivamente, o ressarcimento por conta de incensurável reconhecimento da responsabilidade contratual oriunda de pacto celebrado entre INFRAERO e VIGBAM, razão por que não procedem os argumentos recursais dessa apelante. 3. Diante da expressa previsão contratual, no sentido de atribuir responsabilidade à recorrente, verifica-se que, ao ser constatada pela ANAC a falha no serviço de segurança relacionado à inspeção interna de veículo, carga, identificação e inspeção adequada de seus ocupantes, restou evidenciada a negligência da empresa contratada, ora apelante. 4. A presunção de legitimidade emanada do auto de infração lavrado por agência reguladora, com efeito, não seria elidida por prova testemunhal ou mesmo por outros documentos, que, aliás, sequer foram apresentados pela VIGBAN no momento

oportuno para tal, qual seja, a oferta de sua contestação. Daí a absoluta precisão do Juízo monocrático ao asseverar que: "Quanto ao pedido de produção de prova testemunhal e de documental suplementar, formulado às fls. 216/217, indefiro, haja vista parte da questão objeto dos autos ser exclusivamente de direito e em relação à outra parte, estarem os autos devidamente instruídos com os documentos necessário ao julgamento antecipado da lide na forma do art. 330, I, do CPC, sendo certo que a segunda ré não chegou sequer a discriminar quais seriam estes novos documentos que colocariam uma pá de cal em qualquer pretensão do autor. Por certo, a realização de prova testemunhal e documental suplementar não se presta a solucionar a lide, devendo ser indeferida a teor do art. 130, do CPC". 5. Essas circunstâncias revelam que, no transcurso da demanda em primeiro grau de jurisdição, não se observa qualquer mácula ao devido processo legal, sendo absolutamente infundada a alegação de cerceamento de defesa em razão de incensurável indeferimento de produção das provas requeridas. 6. **Finalmente, cumpre rechaçar a alegação da apelante relativa ao quantum da multa. Fixada esta em R\$ 17.500,00 (dezesete mil e quinhentos reais), não se observa o menor efeito confiscatório como está a alegar a recorrente**, mormente quando o valor do global do contrato, de duração de doze meses, é de R\$ 992.584,92 (novecentos e noventa e dois mil, quinhentos e oitenta e quatro reais e noventa e dois centavos). 7. Recurso improvido. Sentença integralmente mantida. (TRF2, AC 201151010042680 Desembargador Federal GUILHERME CALMON NOGUEIRA DA GAMA E-DJF2R - Data::04/06/2012 - Página::137.

(sem grifos no original)

Em suma, demonstrou-se, *claramente*, que a aplicação da sanção de multa ao ente interessado no feito tem, *sim*, base legal, *afastando a sua alegação*, na medida em que os dispositivos mencionados acima fundamentam a aplicação da correspondente sanção quando houver afronta à norma aeronáutica.

Importante registrar que, *hoje*, desde 04/12/2018, *ou seja*, com a vigência da Resolução ANAC nº 472, de 06 de junho de 2018, a qual revogou a Resolução ANAC nº 25/08 (inciso II do art. 83), houve uma mudança no diploma normativo que estabelece procedimentos a serem seguidos nos processos administrativos sancionadores no âmbito desta ANAC, *contudo*, deve-se manter o mesmo raciocínio esposado acima.

No caso em tela, observa-se que a empresa EMPRESA BRASILEIRA DE INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO, *é, sim*, o órgão que exerce, *efetivamente*, as atividades aeroportuárias concedidas, estando, *então, conforme apontado acima*, sujeito à orientação, controle e fiscalização desta ANAC, quanto as suas atividades específicas que envolvam as operações do referido Aeroporto.

Após notificação de decisão, datada de 06/04/2020 (SEI! 4224566), a qual foi recebida pela interessada, em 27/07/2020 (SEI! 4578235), esta apresenta o seu recurso, em 06/08/2020 (SEI! 4622783 e 4622778), apontando, *em síntese*, não haver "[...] na Lei previsão de punição para o caso específico de que se trata, motivo pelo qual a aplicação de penalidade com base em citado dispositivo, unicamente, é insubsistente, por ferir o princípio da legalidade", o que foi, *devidamente*, afastado pelo setor de decisão de primeira instância e, *agora*, reiterado por este analista técnico.

Sendo assim, deve-se apontar que a interessada, *tanto em defesa quanto em sede recursal*, não consegue apontar qualquer excludente quanto ao ato infracional que lhe está sendo imputado no presente processo.

6. DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO

Verificada a regularidade da ação fiscal, temos que verificar a correção do valor da multa aplicada como sanção administrativa ao ato infracional imputado.

Das Condições Atenuantes:

Ressalta-se que o CBA, em seu art. 295, dispõe que a multa será imposta de acordo com a gravidade da infração. *Nesse sentido*, a Resolução ANAC nº. 25/2008, que, à época, *dispunha sobre o processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades, no âmbito da competência da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC*, no *caput* do seu art. 22, aponta que "[para] efeito de

aplicação de penalidades serão consideradas as circunstâncias atenuantes e agravantes".

Em decisão de primeira instância, foi reconhecida a existência de uma condição atenuante, conforme previsto no inciso I do §1º do artigo 22 da *então vigente* Resolução ANAC. nº 25/08, conforme abaixo, *in verbis*:

Resolução ANAC nº. 25/08

CAPÍTULO II - DAS ATENUANTES E AGRAVANTES

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

§ 1º São circunstâncias atenuantes:

I - o reconhecimento da prática da infração;

II - a adoção voluntária de providências eficazes para evitar ou amenizar as consequências da infração, antes de proferida a decisão;

III - a inexistência de aplicação de penalidades no último ano.

(...)

Após a presente análise, apesar de não muito clara, pode-se concordar com esta posição, na medida em que a empresa interessada, após atacar a aplicação da Resolução ANAC nº 25/08, bem como a validade do referido Auto de Infração e a tipicidade da conduta, *ao final*, afirma, *expressamente*, conforme abaixo, *in verbis*:

Defesa da Empresa interessada (SEI! 2780053)

(...)

IV - EXISTÊNCIA DE CIRCUNSTÂNCIA ATENUANTE

(...)

27. A argumentação da Infraero, em momento algum, tenta negar a realidade dos fatos expostos no Auto de Infração. Embora os tenha confirmado, traz ao processo elementos que demonstram as medidas mitigadoras, de forma a subsidiar o aplicador da norma sancionatória em sua decisão discricionária de subsunção dos fatos à norma.

28. Fica evidenciado, assim, que houve o reconhecimento, por parte da Infraero, da prática da infração.

29. Neste contexto, observa-se que eventual cominação de multa a esta Empresa Pública deve realmente ser considerada a efetiva incidência de atenuantes, de forma a realizar sua dosimetria no mínimo legal.

(...)

(sem grifos no original)

Sendo assim, este analista técnico concorda com o analista em primeira instância, o qual aplicou a condição atenuante prevista no inciso I do §1º do art. 22 da *então vigente* Resolução ANAC nº 25/08.

Com relação à condição atenuante prevista no inciso II §1º do art. 22 da então vigente Resolução ANAC nº. 25/08, com base no fundamento de que a mesma adotou, *voluntariamente*, providências eficazes para evitar ou amenizar as consequências da infração antes de proferida a decisão, não pode prosperar. *Nesse sentido*, há o entendimento nesta ASJIN de que o simples cumprimento, *em momento posterior à autuação*, das obrigações previstas na normatização, *por si só*, não pode ser considerado como uma providência voluntária, nem eficaz, de forma que venha, *de alguma forma*, a amenizar as consequências do ato infracional já consumado. Este tipo de condição atenuante só poderá ser aplicada no caso em que no correspondente processo sancionador constar a necessária materialização de que as ações da entidade interessada tenha, *comprovadamente*, atendido a todos os requisitos da norma, *ou seja*, tenha sido de forma voluntária, não impulsionada pela autuação, e que tenha, *também*, se demonstrado eficaz quanto às consequências da infração cometida, *o que não ocorreu no caso em tela*.

Importante registrar que o simples cumprimento da norma, *após a ação de fiscalização do agente fiscal desta ANAC*, o qual identificou o ato tido como infracional ora processado, não pode servir como excludente deste ato, nem tão pouco como condição atenuante prevista no inciso II do §1º do art. 36 da *hoje vigente* Resolução ANAC nº 472/18. A observação e o cumprimento da normatização em vigor faz parte das atribuições dos entes regulados, o que, *do contrário*, restará o afronta, o qual, *após o devido*

e necessário processamento, deverá restar aplicada a sanção adequada, se for o caso.

Com relação à condição atenuante prevista no inciso III do 1º do art. 22 da então vigente Resolução ANAC nº 25/08, pode concordar com esta posição, na medida em que, em consulta, realizada em 22/09/2020, à folha de extrato de pagamentos do SIGEC, correspondente à interessada, observa-se a presença de sanção administrativa, compreendida dentro do prazo de um ano da aplicação da sanção objeto do presente processo (entre outras, por exemplo, Processo SIGEC nº 665281186). Dessa forma, observa-se que tal circunstância não deve ser aplicada, configurando, no caso em tela, a ausência da condição atenuante prevista no inciso III do §1º do artigo 36 da Resolução ANAC nº. 472/18, hoje vigente.

Das Condições Agravantes:

No caso em tela, não poderemos aplicar quaisquer das condições agravantes, conforme disposto nos diversos incisos previstos no §2º do artigo 22 da então vigente Resolução ANAC nº. 25/08, conforme abaixo, *in verbis*:

Resolução ANAC nº. 25/08

CAPÍTULO II - DAS ATENUANTES E AGRAVANTES

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

(...)

§ 2º São circunstâncias agravantes:

I - a reincidência;

II - a recusa em adotar medidas para reparação dos efeitos da infração;

III - a obtenção, para si ou para outrem, de vantagens resultantes da infração;

IV - exposição ao risco da integridade física de pessoas;

V - a destruição de bens públicos;

VI - o número de reclamações de passageiros registradas em relação ao mesmo fato. (Redação dada pela Resolução nº 306, de 25.2.2014)

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

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

Deve-se apontar que, da mesma forma, não cabe a aplicação de qualquer das condições agravantes, conforme disposto nos incisos do §2º do art. 22 da, então vigente, Resolução ANAC nº. 25/08.

Em sendo assim, observa-se existir uma circunstância atenuante e nenhuma condição agravante, conforme previstos nos incisos dos §§1º e 2º, ambos do artigo 22 da Resolução ANAC nº. 25/08, então vigente.

Destaca-se que, com base no ANEXO III, *pessoa jurídica*, da então vigente Resolução ANAC nº 25/2008, o valor da sanção de multa referente ao item 23 da Tabela II (CONSTRUÇÃO, MODIFICAÇÃO, OPERAÇÃO, MANUTENÇÃO E RESPOSTA À EMERGÊNCIA EM AERÓDROMOS), poderá ser imputado em R\$ 8.000,00 (grau mínimo), R\$14.000,00 (grau médio) ou R\$ 20.000,00 (grau máximo).

7. DA SANÇÃO A SER APLICADA EM DEFINITIVO

Observa-se que a sanção aplicada pela decisão de primeira instância administrativa foi no valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais). Destaca-se que, com base no item 23 da Tabela II (CONSTRUÇÃO, MODIFICAÇÃO, OPERAÇÃO, MANUTENÇÃO E RESPOSTA À EMERGÊNCIA EM AERÓDROMOS) do ANEXO III da então vigente Resolução ANAC nº 25/2008, para *pessoa jurídica*, o valor da multa referente a este item poderá ser imputado em R\$ 8.000,00 (grau mínimo); R\$ 14.000,00 (grau médio) ou R\$ 20.000,00 (grau máximo).

Na medida em que há uma das circunstâncias atenuantes (inciso I do §1º do art. 22 da então

vigente Resolução ANAC nº. 25/08 e inciso I do §1º do art. 36 da *hoje vigente* Resolução ANAC nº. 472/18) e nenhuma das condições agravantes (incisos do §2º do art. 22 da *então vigente* Resolução ANAC nº. 25/08 e incisos do §2º do art. 36 da *hoje vigente* Resolução ANAC nº. 472/18), o valor da sanção a ser aplicada deve ser aplicado no *patamar mínimo* do previsto, *ou seja*, R\$ 8.000,00 (oito mil reais), este referente ao ato infracional cometido.

Demonstra-se, assim, que a aplicação da penalidade ao interessado no feito tem base legal, afastando as alegações apresentadas *em sede recursal*.

8. CONCLUSÃO

Pelo exposto, sugiro **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, **MANTENDO** a sanção aplicada pela autoridade competente da primeira instância administrativa, **no valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais)**, que é o correspondente ao *patamar mínimo* atribuído à infração cometida.

É o Parecer e Proposta de Decisão. Submete-se ao crivo do decisor.

Rio de Janeiro, 23 de setembro de 2020.

SÉRGIO LUÍS PEREIRA SANTOS
Especialista de Regulação em Aviação Civil
SIAPE 2438309



Documento assinado eletronicamente por **SERGIO LUIS PEREIRA SANTOS, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 23/09/2020, às 06:11, 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 **4774285** e o código CRC **565201D2**.



DESPACHO

Assunto: Sobrestamento da análise. Resolução n. 583/2020

1. A Resolução nº 583, de 1º de setembro de 2020, tem como escopo sobrestar a fase de julgamento dos processos administrativos sancionadores previstos na Resolução nº 472, de 6 de junho de 2018, em decorrência dos efeitos da pandemia da COVID-19.

2. Conforme motivações constantes do processo 00058.012708/2020-08, a Diretoria Colegiada da ANAC, no exercício da competência que lhe foi outorgada pelo art. 11, inciso V, da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, tendo em vista o disposto no art. 8º, inciso XLVI, da mencionada Lei, e considerando a situação de emergência em saúde pública advinda da pandemia da COVID-19, determinou sobrestar por 180 (cento e oitenta) dias o julgamento dos processos administrativos sancionadores em curso na Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC.

Art. 1º Sobrestar por 180 (cento e oitenta) dias o julgamento dos processos administrativos sancionadores em curso na Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC.

Parágrafo único. Não está interrompida a análise do processo sancionador quando houver:

I - decisão, proferida por qualquer instância julgadora, que implique, ou recomende à Diretoria Colegiada, a aplicação de medida restritiva de direitos, cumulada ou não com sanção pecuniária, ou o arquivamento do processo;

II - risco de prescrição, com prazo igual ou inferior a 2 (dois) anos para prescrição da ação punitiva ou executória da Administração; ou

III - apresentação ou prática voluntária de atos pelos administrados após a publicação desta Resolução para continuidade do processo.

3. Em cumprimento da determinação normativa emitida pelo órgão, fica, portanto, sobrestado o presente caso, por não se enquadrar em nenhuma das hipóteses excepcionais do parágrafo único do dispositivo.

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 02/10/2020, às 09:35, 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 **4804118** e o código CRC **A85E5F65**.



DESPACHO

Assunto: Remoção de Sobrestamento

1. Considerando o decurso do prazo de 180 dias estabelecido pela Resolução nº 583, de 1º de setembro de 2020, contados a partir da data de sua publicação, que se deu em 03/09/2020, Seção 1, pág.58 do DOU, e, ainda, as instruções contidas no Memorando-circular nº 1/2021/ASJIN que autoriza a retomada do julgamento dos processos afetados pela citada Resolução, determino a remoção do sobrestamento do presente feito e a retomada de sua regular tramitação.



Documento assinado eletronicamente por **Cassio Castro Dias da Silva, Presidente de Turma**, em 09/03/2021, às 17:34, 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 **5454726** e o código CRC **BAD512A5**.



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
CJIN - CJIN

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 670/2020

PROCESSO Nº 00065.053148/2018-20

INTERESSADO: EMPRESA BRASILEIRA DE INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO

Brasília, 09 de março de 2021.

1. Trata-se de Recurso Administrativo interposto pela **EMPRESA BRASILEIRA DE INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO**, CNPJ nº. 00.352294/0001-10, contra Decisão de 1ª Instância da Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária - SIA, proferida em 30/03/2020, que aplicou multa no valor de **R\$ 8.000,00 (oito mil reais)**, que é o correspondente ao *patamar mínimo* atribuído à infração imputada, identificada no Auto de Infração nº 006331/2018, por *não possuir, na SCI, Sala de Observação que integre as atividades de comunicação e que possibilite ampla visão da área de movimento das aeronaves, direta ou remota (via sistema de câmeras)*, capitulada no inciso I do art. 289 do CBA c/c os subitens 15.3.1 e 15.3.1.1, ambos do item 15.3 do ANEXO à Resolução ANAC nº 279/2013, c/c o item 23 da Tabela II (CONSTRUÇÃO, MODIFICAÇÃO, OPERAÇÃO, MANUTENÇÃO E RESPOSTA À EMERGÊNCIA EM AERÓDROMOS) do ANEXO III da *então vigente* Resolução ANAC nº 25/2008.

2. 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 698/2020/CJIN/ASJIN – SEI! 4774285], 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.

3. 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.

4. 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:**

- por conhecer, **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso interposto pela **EMPRESA BRASILEIRA DE INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO**, CNPJ nº. 00.352294/0001-10, ao entendimento de que restou configurada a prática da infração descrita no **Auto de Infração nº 006331/2018**, capitulada no inciso I do art. 289 do CBA c/c os subitens 15.3.1 e 15.3.1.1, ambos do item 15.3 do ANEXO à Resolução ANAC nº 279/2013, c/c o item 23 da Tabela II (CONSTRUÇÃO, MODIFICAÇÃO, OPERAÇÃO, MANUTENÇÃO E RESPOSTA À EMERGÊNCIA EM AERÓDROMOS) do ANEXO III da *então vigente* Resolução ANAC nº 25/2008, e por **MANTER a multa** aplicada pela autoridade competente da primeira instância administrativa, **no valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais)**, que é o correspondente ao *patamar mínimo* atribuído à infração cometida, com a presença de um condição atenuante (inciso I do §1º do artigo 22 da *então vigente* Resolução ANAC nº. 25/08, bem como, no inciso I do §1º do art. 36 da *hoje vigente* Resolução ANAC nº. 472/18) e sem agravantes (incisos do §2º do art. 22 da *então vigente* Resolução ANAC nº. 25/08, bem como, previsto nos incisos do §2º do art. 36 da *hoje vigente* Resolução ANAC nº. 472/18), referente ao **Processo Administrativo Sancionador nº 00065.053148/2018-20** e ao **Crédito de Multa nº. 669.700/20-3**.

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

À Secretaria.

Notifique-se.

Cássio Castro Dias da Silva



Documento assinado eletronicamente por **Cassio Castro Dias da Silva, Presidente de Turma**, em 09/03/2021, às 17:35, 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 **4802119** e o código CRC **F8C4DC48**.
