

PARECER N° 696/2020/CJIN/ASJIN PROCESSO N° 00067.501713/2017-78

INTERESSADO: EMPRESA BRASILEIRA DE INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUARIA

PROPOSTA DE DECISÃO EM SEGUNDA INSTÂNCIA

I - PRELIMINARES

Da regularidade processual

- 1. O Interessado foi regularmente notificado quanto à infração imputada (1315903), apresentando defesa (1343969). Foi também regularmente notificado quanto à decisão de primeira instância (3904073), apresentando seu tempestivo recurso (4058273), conforme Despacho ASJIN (4090453). Foi ainda regularmente notificado quanto à convalidação do enquadramento em segunda instância (4461553), apresentando manifestação (4481910).
- 2. Desta forma, aponto a regularidade processual do presente processo, a qual preservou todos os direitos constitucionais inerentes ao Interessado, bem como respeitou, também, aos princípios da Administração Pública, estando, assim, pronto para, agora, receber uma decisão de segunda instância administrativa por parte desta ASJIN.

II - FUNDAMENTAÇÃO

3. Diante da infração do processo administrativo em questão, a autuação foi realizada com fundamento no inciso I do art. 389 do CBA, Lei nº 7.565, de 1986, que dispõe o seguinte:

CBA

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

I - multa;

(...)

4. A Resolução ANAC nº 280, de 2013, dispõe sobre os procedimentos relativos à acessibilidade de passageiros com necessidade de assistência especial ao transporte aéreo. Ela é aplicável nos termos de seu art. 2º:

Res. 280/13

- Art. 2º Esta Resolução aplica-se aos passageiros, operadores aeroportuários, operadores aéreos e seus prepostos, nos serviços de transporte aéreo público de passageiros doméstico ou internacional, regular ou não regular, exceto serviços de táxi aéreo.
- § 1º O disposto nesta Resolução não se aplica aos procedimentos de embarque e desembarque realizados fora do território nacional e aos procedimentos prévios à viagem e durante o voo de uma etapa com partida fora do território nacional.
- § 2º O disposto nesta Resolução não deve implicar prejuízo à legislação nacional ou estrangeira aplicável referente à segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita, à segurança operacional, ou à facilitação do transporte aéreo.
- § 3º O disposto no Anexo II desta Resolução aplica-se somente às aeronaves registradas no Brasil.
- 5. Em seu art. 20, a Resolução ANAC nº 280, de 2013, estabelece o seguinte:

Res. 280/13

Art. 20 O embarque e o desembarque do PNAE que dependa de assistência do tipo STCR, WCHS ou WCHC devem ser realizados preferencialmente por pontes de embarque, podendo também ser

realizados por equipamento de ascenso e descenso ou rampa.

§ 1º O equipamento de ascenso e descenso ou rampa previstos no *caput* devem ser disponibilizados e operados pelo operador aeroportuário, podendo ser cobrado preço específico dos operadores aéreos.

(...)

6. A Resolução ANAC nº 25, de 2008, em seu Anexo III, descreve a seguinte infração:

Res. 25/08

Anexo III

(...)

IV - FACILITAÇÃO DO TRANSPORTE AÉREO - Administração Aeroportuária

(...)

DCI-23. Não disponibilizar e operar, quando requerido, equipamentos de ascenso e descenso ou rampa para realizar o embarque ou o desembarque de PNAE. (Incluído pela Resolução nº 280, de 11.7.2013)

- 7. Segundo a referida Resolução, para esta infração a multa pode ser fixada em R\$ 10.000,00 (patamar mínimo), R\$ 17.500,00 (patamar médio) ou R\$ 25.000,00 (patamar máximo), conforme a presença ou ausência de circunstâncias atenuantes e agravantes no caso concreto.
- 8. Assim, a norma é clara quanto à obrigatoriedade de que o operador aeroportuário disponibilize e opere equipamento de ascenso e descenso ou rampa para embarque e desembarque de passageiros com necessidade de assistência especial do tipo STCR, WCHS ou WCHC. Conforme os autos, o Autuado, operador aeroportuário de SBIL, não disponibilizou equipamento de ascenso e descenso para embarque de passageira com necessidade de assistência especial do tipo WCHC em 4/10/2017 e para desembarque de passageira com necessidade de assistência especial do tipo WCHS em 5/10/2017. Dessa forma, o fato exposto se enquadra ao descrito no referido dispositivo.
- 9. Em defesa (1343969), o Interessado alega nulidade do § 1º do art. 20 da Resolução ANAC nº 280, de 2013, e vícios formais e materiais da Resolução ANAC nº 25, de 2008. Aponta que os arts. 104 e 233 do CBA atribuem aos transportadores e aos prestadores autônomos de serviços auxiliares a responsabilidade pelos equipamentos utilizados no atendimento de passageiros e incluem o embarque e desembarque na execução do contrato de transporte aéreo de passageiro. Insurge-se contra a interpretação da ANAC, expressa no processo nº 60800.174362/2011-11, de que a responsabilidade civil recairia sobre o operador aéreo e a responsabilidade administrativa, sobre o operador aeroportuário, argumentando que a Resolução estaria alterando expressamente responsabilidades dispostas em Lei (CBA). Frisa que a Resolução ANAC nº 280, de 2013, não teria sido analisada pela Procuradoria, não tendo sido analisada sua legalidade antes de sua publicação.
- 10. Em recurso (4058273), o Interessado reitera a alegação de vícios formais e materiais na Resolução ANAC nº 25, de 2008, e de ilegalidade do § 1º do art. 20 da Resolução ANAC nº 280, de 2013.
- 11. Em manifestação após convalidação do enquadramento (4481910), o Interessado reitera os argumentos apresentados anteriormente. Subsidiariamente, requer, caso seja condenada a multa, a aplicação das circunstâncias atenuantes previstas no § 1º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472, de 2018.
- 12. O Interessado alega vício formal da Resolução ANAC nº 25, de 2008, por suposto desrespeito à forma prevista em Lei para sua edição, o que implicaria, na visão do Recorrente, sua ilegalidade. Sobre esse aspecto, importante frisar, inicialmente, que a Resolução ANAC nº 25, de 2008, não é a fonte primária da obrigação e referência única na aplicação da sanção, sendo complementada, como exposto no Auto de Infração e na decisão de primeira instância, pelo inciso I do art. 289 do CBA e pelo art. 20 da Resolução ANAC nº 280, de 2013.
- 13. A Resolução ANAC nº 25, de 2008, apenas prevê valores de multa para cada hipótese de infração à legislação complementar editada pela ANAC, conforme definido no *caput* do art. 289 do CBA. Especificamente quanto aos valores das multas previstos nos Anexos, há que se salientar, primeiramente, que a Resolução ANAC nº 25, de 2008, foi editada em substituição à Resolução ANAC nº 13, de 2007,

a qual, por sua vez, substituiu a Instrução de Aviação Civil 012-1001 - IAC 012-1001.

- 14. A IAC 012-1001 foi aprovada pela Portaria DAC nº 130/DGAC, de 2003, publicada no Diário Oficial da União DOU nº 23, de 31/1/2003, sendo, portanto, anterior à Lei nº 11.182, de 2005 Lei de Criação da ANAC. Seu Anexo 6 continha uma Tabela de Infrações que indicava, para os casos de infrações referentes à administração aeroportuária, uma ocorrência abrangente com a descrição "Infração aos preceitos gerais do CBA ou da legislação complementar", cuja multa correspondente, para pessoa jurídica, tinha o teto de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais). A Resolução ANAC nº 13, de 2007, manteve o referido dispositivo, em termos idênticos.
- 15. A Resolução ANAC nº 25, de 2008, portanto, não inovou em restrição aos direitos dos agentes econômicos por ela atingidos. Pelo contrário, sua edição importou maior proporcionalidade das sanções, na medida em que fixou três patamares de multa, com possibilidade de gradação de seu valor em resposta à presença de situações atenuantes ou agravantes no caso concreto.
- 16. Há que se ressaltar, ainda, que o ato normativo em questão foi editado pela ANAC nos limites de sua competência reguladora, assim definida no art. 8º da Lei nº 11.182, de 2005, com destaque para os incisos VII, X, XI, XXX, XXXV e XLVI. Trata-se, portanto, de norma revestida de presunção de legalidade e legitimidade, como são os atos da Administração Pública Federal, não havendo que se falar na existência de qualquer vício, seja formal, seja material.
- 17. Destaca-se, ainda, que a referida Resolução tem por escopo garantir a segurança da aviação civil, visto que consiste em instrumento eficaz e necessário para compelir os regulados a cumprirem os requisitos de segurança previstos no CBA e na legislação complementar editada por esta Agência.
- 18. Dessa forma, a Resolução ANAC nº 25, de 2008, favorece o desenvolvimento da aviação civil de forma segura, propiciando a prestação de serviços adequados à sociedade, na medida em que busca garantir que a atuação dos agentes econômicos envolvidos ocorra de forma adequada aos princípios e regras de segurança que norteiam a aviação civil como um todo.
- 19. Verifica-se, pois, que a norma em questão possui amparo legal e não há que se falar em ilegalidade.
- 20. No que concerne à alegação de vício material na Resolução ANAC nº 25, de 2008, entende-se que os argumentos do Recorrente também não merecem prosperar, posto que compete à União, por intermédio da ANAC, regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeroportuária e aeronáutica, em conformidade com o disposto no art. 2º da Lei nº 11.182, de 2005.
- 21. Conforme o art. 5° da Lei n° 11.182, de 2005, a ANAC atua como autoridade de aviação civil, sendo asseguradas as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência:

Lei de Criação da ANAC

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

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

Lei nº 11.182/05

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;

(...)

- 23. De acordo com o aludido dispositivo e seus incisos, cumpre a esta autarquia, portanto, regular e fiscalizar a infraestrutura aeroportuária, segurança da aviação civil e facilidades do transporte aéreo, competindo-lhe consequentemente editar normas que regrem o setor e zelar pelo seu devido atendimento.
- 24. Assim, cabe à autoridade de aviação civil atuar de modo a garantir a observância do marco regulatório, o que lhe impõe a adoção de medidas repressivas, corretivas e punitivas em desfavor daqueles que infringem as normas de regência da atividade.
- 25. Evidente que o referido poder normativo conferido à ANAC permite-lhe tanto a edição de normas que criam obrigações e deveres para os administrados, como os sujeitem à imposição de sanções na hipótese de seu descumprimento, sob pena de, ao não se admitir a previsão de penalização em legislação complementar editada pela autarquia federal, restar tolhida a sua capacidade de coerção, tornando inócuos os atos normativos produzidos por esta Agência Reguladora.
- 26. É atribuição da ANAC a fiscalização do fiel cumprimento não só dos dispositivos contidos no CBA, mas também de toda a legislação complementar relativa à matéria leis especiais, decretos e demais normas, conforme § 3° do art. 1° do CBA, incluindo-se nessas aquelas expedidas pelo Ministério da Aeronáutica antes da criação da ANAC (cf. art. 12), enquanto autoridade aeronáutica (art. 2°), e aquelas editadas pela própria Agência, na qualidade de autoridade de aviação civil (Lei n° 11.182, de 2005, art. 5°):

CBA

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

(...)

- § 3º A legislação complementar é formada pela regulamentação prevista neste Código, pelas leis especiais, decretos e normas sobre matéria aeronáutica (artigo 12).
- As hipóteses elencadas no CBA, portanto, não configuram um rol taxativo de condutas capazes de sujeitar o regulado à aplicação de penalidade. A existência de normas extravagantes ao diploma é previsão de seu próprio art. 289, que prevê a cominação de providências administrativas não só para as infrações aos preceitos do Código, mas também às infrações à legislação complementar.
- 28. 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 ainda amparo legal nos preceitos veiculados no inciso I do art. 289 do CBA. Identificado o descumprimento de quaisquer dessas normas, tem a Agência o poder-dever de aplicar as sanções cabíveis, conforme estabelece o citado inciso XXXV do art. 8º da Lei nº 11.182, de 2005.

- 29. Há, assim, ao contrário do alegado pelo Recorrente, autorização legal expressa para imposição de sanções por violação aos preceitos da legislação complementar.
- 30. Ainda nesta linha de raciocínio, deve-se, também, apontar a infringência à norma complementar, neste caso da Resolução ANAC nº 280, de 2013, que estabelece os procedimentos relativos à acessibilidade de passageiros com necessidade de assistência especial ao transporte aéreo. Quanto à tabela dos valores de multa, verifica-se que a infração está disposta no item 23 da Tabela IV Facilitação do Transporte Aéreo Administração Aeroportuária do Anexo III da Resolução ANAC nº 25, de 2008. Demonstra-se, assim, que a aplicação da sanção de multa ao Recorrente, no presente caso, foi feita com respaldo legal, afastando, assim, a alegação do Interessado de vício material por falta de previsão legal.
- 31. O Interessado também alega que, embora esta Agência goze do Poder Regulamentar, deve obediência ao princípio constitucional da legalidade, não podendo permitir que seus atos administrativos tenham conteúdo contrário ao disposto em Leis. Assim, entende ser ilegal o disposto no § 1º do art. 20 da Resolução ANAC nº 280, de 2013, que imputa responsabilidade ao operador aeroportuário pela disponibilização dos equipamentos e serviços necessários ao atendimento de passageiros, em afronta aos arts. 104 e 233 do CBA.
- 32. Sobre o assunto, primeiramente, vale ressaltar o que dispõe o CBA sobre a infraestrutura aeronáutica:

CRA

Art. 25 Constitui infraestrutura aeroportuária 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 e 46);

II - o sistema de proteção ao voo (artigos 47 a 65);

III - o sistema de segurança de voo (artigos 66 a 71);

IV - o sistema de Registro Aeronáutico Brasileiro (artigos 72 a 85);

V - o sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos (artigos 86 a 93);

VI - o sistema de facilitação, segurança e coordenação do transporte aéreo (artigos 94 a 96);

VII - o sistema de formação e adestramento de pessoal destinado à navegação aérea e à infraestrutura aeronáutica (artigos 97 a 100);

VIII - o sistema de indústria aeronáutica (artigo 101);

IX - o sistema de serviços auxiliares (artigos 102 a 104);

X - o sistema de coordenação da infraestrutura aeronáutica (artigo 105).

- § 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.
- § 2º Para os efeitos deste artigo, sistema é o conjunto de órgãos e elementos relacionados entre si por finalidade específica, ou por interesse de coordenação, orientação técnica e normativa, não implicando em subordinação hierárquica.

(...)

(grifos nossos)

33. Nota-se que a infraestrutura aeronáutica é constituída por diversos sistemas que tem como função proporcionar segurança, regularidade e eficiência à navegação aérea. No que tange à infraestrutura aeroportuária, o CBA traz um capítulo específico para tratar do tema:

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.

Parágrafo único. São facilidades: o balizamento diurno e noturno; a iluminação do pátio; serviço contra-incêndio especializado e o serviço de remoção de emergência médica; área de préembarque, climatização, ônibus, ponte de embarque, sistema de esteiras para despacho de bagagem, carrinhos para passageiros, pontes de desembarque, sistema de ascenso-descenso de passageiros por escadas rolantes, orientação por circuito fechado de televisão, sistema semi-automático anunciador de mensagem, sistema de som, sistema informativo de voo, climatização geral, locais destinados a serviços públicos, locais destinados a apoio comercial, serviço médico, serviço de salvamento aquático especializado e outras, cuja implantação seja autorizada ou determinada pela autoridade aeronáutica.

(...)

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;

(...)

(grifos nossos)

- 34. Da leitura dos dispositivos acima citados, infere-se que a infraestrutura aeroportuária é o conjunto de áreas, instalações e equipamentos aeroportuários localizados dentro da área do aeródromo. Ademais, um aeródromo público é aquele dotado de instalações e facilidades para apoio de operações de aeronaves e de embarque e desembarque de pessoas e cargas. Logo, fazem parte da infraestrutura aeroportuária todas aquelas facilidades elencadas no p.u. do art. 26 supracitado e outras, cuja implantação seja autorizada ou determinada pela autoridade competente.
- 35. É nesse contexto que surge a competência normativa da ANAC no que concerne à regulamentação da aviação civil, definida pela Lei de Criação da ANAC. Cabe especial menção aos incisos XXI e XXX do art. 8°, nos quais a Lei de Criação da ANAC estipula como competência desta Agência editar normas na seara da infraestrutura aeroportuária:

Lei de Criação da ANAC

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:

(...)

IV - realizar estudos, estabelecer normas, **promover a implementação das normas e recomendações internacionais de aviação civil**, observados os acordos, tratados e convenções internacionais de que seja parte a República Federativa do Brasil;

(...)

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;

(...)

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;

(...)

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;

()

XLIV - 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;

(...)

XLVI - editar e dar publicidade às instruções e aos regulamentos necessários à aplicação desta Lei:

(...)

(grifos nossos)

- 36. Nesse contexto e nos limites de sua competência, esta Agência editou a Resolução ANAC nº 280, de 2013, que trata dos procedimentos relativos à acessibilidade de passageiros com necessidade de assistência especial PNAE ao transporte aéreo, respaldada nos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da isonomia, bem como na legislação e normas técnicas nacionais e internacionais afetas ao tema acessibilidade ao transporte aéreo.
- 37. Convém recordar que a minuta do referido ato normativo foi submetida previamente ao controle interno de legalidade pela Procuradoria Federal junto à ANAC e a audiência pública (nomenclatura alterada para consulta pública pela Lei nº 13.848, de 2019), nos termos do art. 27 da Lei nº 11.182, de 2005, dado o interesse geral dos agentes econômicos do setor e usuários dos serviços prestados. Ela surgiu em substituição à Resolução ANAC nº 9, de 2007, no intuito de melhorar a qualidade do atendimento aos passageiros que necessitam de assistência especial, notadamente, ao se considerar que: (i) era preciso oferecer oportunidades de viagem a essas pessoas atendendo às suas necessidades, tanto nos aeroportos quanto a bordo de aeronaves, utilizando pessoal e equipamentos adequados; e (ii) as barreiras físicas encontradas por esses passageiros poderiam ser, em sua maioria, superadas por meio de simples mudanças de *layout*, uso de tecnologia ou coordenação entre os agentes.
- 38. Assim, especificamente quanto à assistência do PNAE durante a viagem, o normativo em comento estabelece obrigações distintas para os diferentes agentes do sistema de aviação civil envolvidos no transporte aéreo público. A responsabilidade do transportador pela execução do contrato de transporte aéreo, foi mantida (art. 14 da Resolução ANAC nº 280, de 2013). Este é, de fato, responsável pelo embarque e desembarque dos passageiros (art. 233 do CBA). Contudo, sendo necessário utilizar equipamentos específicos de pontes de embarque ou equipamento de ascenso e descenso ou rampa (facilidades) para realizar o embarque ou desembarque de PNAE que dependa de assistência do tipo STCR, WCHS ou WCHC, estes devem ser disponibilizados pelo operador aeroportuário (§ 1º do art. 20 da Resolução ANAC nº 280, de 2013), tendo em vista que tais equipamentos se relacionam de forma íntima com a infraestrutura aeroportuária, a qual é, em essência, de responsabilidade dos mesmos (inciso I do art. 31 do CBA).
- 39. É nesse ponto que se equivoca o Interessado ao sugerir que, no exercício de seu poder regulamentar, a ANAC vai de encontro com o CBA, eis que a edição da Resolução ANAC nº 280, de 2013, revestiu-se de estrita obediência ao princípio constitucional da legalidade.
- 40. De se destacar que a aplicabilidade da Resolução ANAC nº 280, de 2013, não é voltada aos serviços auxiliares, contexto em que se encontra inserido o art. 104 do CBA, citado pelo Interessado:

CBA

Art. 102 São serviços auxiliares:

I - as agências de carga aérea, os serviços de rampa ou de pista nos aeroportos e os relativos à hotelaria nos aeroportos;

II - os demais serviços conexos à navegação aérea ou à infraestrutura aeronáutica, fixados em regulamento, pela autoridade aeronáutica.

 (\ldots)

§ 2º Serão permitidos convênios entre empresas nacionais e estrangeiras, para que cada uma opere em seu respectivo país, observando-se suas legislações específicas.

Art. 103 Os serviços de controle aduaneiro nos aeroportos internacionais serão executados de conformidade com lei específica.

Art. 104 Todos os equipamentos e serviços de terra utilizados no atendimento de aeronaves, passageiros, bagagem e carga são de responsabilidade dos transportadores ou de prestadores autônomos de serviços auxiliares.

41. A citada Resolução ANAC nº 280, de 2013, tem aplicabilidade diversa; vejamos:

Res. 280/13

Art. 2º Esta Resolução aplica-se aos passageiros, operadores aeroportuários, operadores aéreos e seus prepostos, nos serviços de transporte aéreo público de passageiros doméstico ou internacional, regular ou não regular, exceto serviços de táxi aéreo.

(grifos nossos)

- 42. Em outras palavras, a Resolução ANAC nº 280, de 2013, imputa responsabilidade ao operador aeroportuário pela disponibilização dos equipamentos necessários ao atendimento de PNAE. Não se trata de afronta ao art. 104 do CBA, uma vez que este dispõe sobre serviços auxiliares, mas sim sobre sistema aeroportuário ou infraestrutura aeroportuária. Nota-se que o enquadramento da conduta exposta no Auto de Infração é a Resolução ANAC nº 280, de 2013, sem qualquer referência ao art. 104 do CBA.
- 43. Da mesma sorte, tampouco merece prosperar a alegação de que o § 1º do art. 20 da Resolução ANAC nº 280, de 2013, afronta o art. 233 do CBA. Como já dito anteriormente, o transportador é o responsável pela execução do contrato de transporte aéreo (embarque e desembarque de passageiros) e essa responsabilidade foi mantida, nos termos do art. 14 da Resolução ANAC nº 280, de 2013. Estamos, no presente caso, falando da responsabilidade do operador aeroportuário cuja obrigação é disponibilizar equipamento de ascenso e descenso ou rampa, conforme consignado nestes autos. Com isso, resta demonstrado que o § 1º do art. 20 da Resolução ANAC nº 280, de 2013, em nada contrariou a Lei nº 7.565, de 1986, não havendo que se falar em ilegalidade.
- No presente caso, verifica-se que, por falta do equipamento de ascenso e descenso, não foi possível embarcar adequadamente passageira com necessidade de assistência do tipo WCHC em 4/10/2017 e não foi possível desembarcar adequadamente passageira com necessidade de assistência do tipo WCHS em 5/10/2017. Uma vez que tais equipamentos são considerados facilidades de apoio ao embarque e desembarque de pessoas, nos termos do p.u. do art. 26 do CBA, entende-se que é de responsabilidade do administrador aeroportuário fornecê-los.
- 45. Na data dos fatos apurados pela fiscalização e discutidos nestes autos, o Interessado era o administrador, operador e explorador da infraestrutura em SBIL, logo, evidente ser a responsável não só pelas instalações deste aeródromo público como também pelas respectivas facilidades para apoio de operações de aeronaves e de embarque e desembarque de pessoas, nos termos do inciso I do art. 31 do CBA. Visto que a administração aeroportuária não demonstrou que disponibilizava tais equipamentos, cometeu infração à legislação aeronáutica, mais especificamente ao § 1º do art. 20 da Resolução ANAC nº 280, de 2013.
- 46. Diante do exposto, o Autuado não apresenta qualquer excludente de sua responsabilidade, cabendo destacar que o mesmo não trouxe aos autos qualquer prova de que, de fato, não descumpriu a legislação vigente.
- 47. Ademais, a Lei nº 9.784, de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, em seu art. 36, dispõe a redação que segue:

Lei nº 9.784/99

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

48. Portanto, no caso em tela, as alegações do Interessado não podem servir para afastar a aplicação da sanção administrativa quanto ao ato infracional praticado.

DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO III -

- 49. Primeiramente, cabe observar que o CBA dispõe, em seu art. 295, que a multa será imposta de acordo com a gravidade da infração. A Resolução ANAC nº 25, de 2008, estabelece providências administrativas decorrentes do exercício das atividades de fiscalização sob competência da ANAC.
- 50. A referida Resolução, em seu art. 22, indica que sejam consideradas as circunstâncias atenuantes e agravantes na dosimetria da aplicação de sanções. Ainda, de acordo com o art. 57 da Instrução Normativa nº 8, de 2008, a penalidade de multa será calculada a partir do valor intermediário constante das tabelas aprovadas em anexo à Resolução ANAC nº 25, de 2008.
- 51. Para o reconhecimento da circunstância atenuante prevista no inciso I do § 1º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25, de 2008 ("o reconhecimento da prática da infração"), entende-se, conforme determinado pela Diretoria Colegiada na Súmula Administrativa nº 001/2019, publicada no Diário Oficial da União de 30/5/2019, que tal atenuante é compatível somente com a apresentação de explicações do contexto fático ou arguição de questões meramente processuais e incompatível com a apresentação de argumentos contraditórios. No caso em tela, identificou-se que o Interessado apresentou argumentos contraditórios. Portanto, tal atenuante é inaplicável.
- 52. Da mesma forma, entende-se que o Interessado não demonstrou, nos autos, ter adotado voluntariamente qualquer providência eficaz para amenizar as consequências da infração. Repare-se que nenhuma medida que configure um dever pode ser fundamento para a aplicação dessa atenuante, prevista no inciso II do § 1º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25, de 2008. Logo, o fornecimento das informações solicitadas pela fiscalização não é medida voluntária, uma vez que constitui obrigação do regulado.
- Para a análise da circunstância atenuante prevista no inciso III do § 1º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25, de 2008 ("a inexistência de aplicação de penalidades no último ano"), é necessária pesquisa para identificar a eventual existência de sanção aplicada ao ente regulado no período de um ano encerrado antes da data da infração ora analisada. Em consulta ao SIGEC, ficou demonstrado que há penalidade anteriormente aplicada ao Autuado nessa situação, a exemplo daquelas consubstanciadas nos créditos de multa dos processos sancionadores 00058.013065/2018-97, 00067.000739/2018-84 e 00067.000790/2018-96. Deve ser afastada, assim, essa circunstância atenuante como causa de diminuição do valor da sanção.
- Quanto à existência de circunstância agravante, não se vê, nos autos, qualquer elemento que configure hipótese prevista no § 2º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25, de 2008, incluindo a interpretação fixada pela Diretoria Colegiada da ANAC na Súmula Administrativa nº 002/2019, publicada no Diário Oficial da União de 30/5/2019.
- Dada a ausência de atenuantes e agravantes aplicáveis ao caso, sugere-se que a penalidade a ser aplicada seja quantificada em R\$ 17.500,00 (dezessete mil e quinhentos reais), que é o valor médio previsto para o item DCI-23 da Tabela IV Facilitação do Transporte Aéreo Administração Aeroportuária do Anexo III da Resolução ANAC nº 25, de 2008.

IV - CONCLUSÃO

56. Pelo exposto, sugiro **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, **AGRAVANDO** a multa aplicada pela autoridade competente de primeira instância administrativa para o valor de R\$ 17.500,00 (dezessete mil e quinhentos reais).

À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por Mariana Correia Mourente Miguel, Especialista em Regulação de Aviação Civil, em 21/09/2020, às 18:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6°, § 1°, do Decreto n° 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 4771101 e o código



Referência: Processo nº 00067.501713/2017-78 SEI nº 4771101



DESPACHO

À CCPS

Assunto: Sobrestamento da decisão de processo sancionador com base na Resolução ANAC nº 583, de 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 nº 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, conforme excerto abaixo:

Res. 583/2020

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 acima transcrito, devendo ter seguimento a partir de 4/2/2021, salvo disposição normativa superveniente em contrário.



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Kruchak Barros**, **Presidente de Turma**, em 21/09/2020, às 18:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6°, § 1°, do <u>Decreto n° 8.539</u>, 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 4771519 e o código CRC 93D82241.

Referência: Processo nº 00067.501713/2017-78 SEI nº 4771519



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL CJIN - CJIN

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 657/2020

PROCESSO N° 00067.501713/2017-78

INTERESSADO: EMPRESA BRASILEIRA DE INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUARIA

Brasília, data conforme assinatura eletrônica.

- 1. Trata-se de recurso interposto pela EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA INFRAERO em face da decisão proferida no curso do processo administrativo em epígrafe, conforme registrado no Sistema Eletrônico de Informações SEI desta Agência Nacional de Aviação Civil ANAC, da qual restou aplicada sanção de multa, consubstanciada no crédito registrado no Sistema Integrado de Gestão de Créditos SIGEC sob o número 669173200.
- 2. De acordo com o Parecer 696 (4771101), ratifico na integralidade os entendimentos da análise referenciada, adotando-os como meus e tornando-os parte integrante desta decisão, com respaldo nos termos do art. 50, § 1º da Lei nº 9.784, de 1999.
- 3. Analisados todos os elementos constantes dos autos, em especial manifestações do interessado. Foi dada ampla oportunidade de manifestação no feito, respeitados prazos e dialética processual, de modo que preservados ampla defesa e contraditório inerentes ao certame.
- 4. As alegações do Interessado não foram suficientes para desconstruir a ocorrência infracional à luz do art. 36 da Lei nº 9.784, de 1999.
- 5. A decisão recorrida deve ser mantida.
- 6. Dosimetria adequada para o caso. À luz do art. 36, § 6°, da Resolução ANAC n° 472, de 2018, que entrou em vigor a partir de 04/12/2018, "para fins de aferição da dosimetria deve-se considerar o contexto fático existente quando do arbitramento da sanção em primeira instância".
- 7. Consideradas as atribuições a mim conferidas pela Portaria nº 3.403, de 17/11/2016, e Portaria nº 2.829, de 20/10/2016, e com lastro **no art. 42, inciso I da Resolução ANAC nº 472, de 2018,** e competências ditadas pelo art. 30 do Regimento Interno, Resolução ANAC nº 381, de 2016, tratando-se de ser matéria de saneamento da dosimetria aplicada em primeira instância, **DECIDO:**
 - NEGAR PROVIMENTO ao recurso, AGRAVANDO a multa aplicada pela autoridade competente da primeira instância administrativa para o valor médio de R\$ 17.500,00 (dezessete mil e quinhentos reais), em desfavor de EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA INFRAERO, por deixar de disponibilizar e operar equipamentos de ascenso e descenso ou rampa, em afronta ao art. 289, inciso I do CBA, c/c § 1º art. 20 da Resolução ANAC nº 280, de 2013, e item DCI-23 da Tabela IV Facilitação do Transporte Aéreo Administração Aeroportuária do Anexo III da Resolução ANAC nº 25, de 2008.
- 8. À Secretaria.
- 9. Publique-se.
- 10. Notifique-se.

BRUNO KRUCHAK BARROS

SIAPE 1629380

Presidente Turma Recursal – BSB Assessor de Julgamento de Autos em Segunda Instância Substituto

¹Nomeações e designações:

⁽¹⁾ a Portaria 2.026, de 9 de agosto de 2016; (2) a Portaria nº 3.403, de 17 de novembro de 2016; (3) por

meio da Portaria nº 2.828, de 20 de outubro de 2016; (4) Portaria nº 2.829 - da mesma data da anterior, e; (5) Portaria nº 3.059, de 30 de setembro de 2019.



Documento assinado eletronicamente por Bruno Kruchak Barros, Presidente de Turma, em 11/03/2021, às 16:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6°, § 1°, 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 4771502 e o código

CPC 31AFOCGR CRC **31AF9C6B**.

Referência: Processo nº 00067.501713/2017-78 SEI nº 4771502



