



VOTO

PROCESSO: 60800.081587/2009-01

INTERESSADO: INFRAERO - EMPRESA BRASILEIRA DE INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUARIA

472ª SESSÃO DE JULGAMENTO

DECISÃO EM SEGUNDA INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA

Auto de Infração: 01733/2009

Crédito de Multa (nº SIGEC): 645.252/14-3

Infração: *Não providenciar a recuperação das condições do pavimento da pista de pouso e decolagem de aeródromo público quando as medições dos coeficientes de atrito e de textura indicarem resultados inferiores aos níveis de manutenção.*

Enquadramento: art. 36, § 1º e art. 289, I da Lei 7.565/86, c/c inciso IV do artigo 3º da Resolução ANAC nº 88/2009; e c/c item 1 da Tabela II do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008.

Relator (a): Bruno Kruchak Barros - Membro Julgador (Portaria nº 3.403, de 17 de novembro de 2016 e Portaria nº 2.829, de 20 de outubro de 2016).

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de processo administrativo registrado no Sistema de Gestão Arquivística de Documentos – SIGAD/ANAC sob o nº 60800.081587/2009-01, instaurado em face de INFRAERO, CNPJ nº 00.352.294/0041-08, para apuração de conduta passível de aplicação de penalidade, conforme descrita nos termos do Auto de Infração – AI nº 01733/2009.

1.2. O Auto de Infração nº 01733/2009, que deu origem ao processo, foi lavrado capitulando a conduta do ente regulado nos arts. 289 e 299 do Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA, c/c o art. 3º da Resolução ANAC nº 88, de 11/05/2009 e c/c o item 1 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do Anexo II da Resolução ANAC nº 58/2008, descrevendo-se o seguinte (fl. 02):

Descrição da Ocorrência: Não providenciar a recuperação das condições do pavimento da pista de pouso e decolagem de aeródromo público quando as medições dos coeficientes de atrito e de textura indicarem resultados inferiores aos níveis de manutenção.

CÓDIGO EMENTA: CSL-1.

HISTÓRICO: A Resolução 88, de 11/05/09, estabelece na Tabela 1, coluna [8] que o nível de manutenção é 0,52 e que o nível aceitável do coeficiente de atrito mínimo para uma pista é 0,42, quando a medição é feita utilizando o aparelho Mu-Meter e velocidade de 65 km/h. O relatório contendo os resultados da última medição do coeficiente de atrito na pista 07/25 do Aeroporto de Altamira, utilizando o equipamento Mu-Meter a uma velocidade de 65 km/h (Relatório Técnico RT/SBHT-001/2009, de 13/08/09, encaminhado pela CF 25784/DO(DOGP)/2009, de 06/11/09), apresenta valores de atrito menores que o nível aceitável estabelecido pela citada Resolução. Como exemplo, observa-se na pista 07/25 a 3m do eixo, no sentido 07-25, a existência de 300m de comprimento contínuo com valor do coeficiente de atrito menor que 0,42 e a 6m do eixo, no sentido 07-25, há 700m de comprimento contínuo com valor do coeficiente de atrito menor que 0,42. Como se observa na Resolução 25, de 25/04/08, atualizada pela Resolução 58, de 24/10/08, Anexo II, Tabela II, item 1, ocorre em infração não providenciar a recuperação das condições da pista de pouso e decolagem quando a medição do coeficiente de atrito indicar resultados inferiores aos níveis de manutenção.

1.3. Nos campos “data” e “hora” da ocorrência, estão, respectivamente, “07/12/2009” e “15:11”.

1.4. Às fls. 03 e 04, cópia da Carta Formal da INFRAERO – CF nº 25784/DO(DOGP)/2009, datada de 06/11/2009 e encaminhada à ANAC, tratando das condições operacionais do sistema de pista

do aeroporto de Altamira. No documento, há alusão aos resultados encontrados (“médias de 0,43 por terzo”), que estariam acima dos valores mínimos estabelecidos na Resolução ANAC nº 88/2009. Quanto às condições da superfície de pavimento, informa medidas mitigadoras planejadas “para proporcionar a continuidade operacional do aeroporto”: (i) redução do intervalo entre as medições de atrito para dois meses, para monitorar com maior frequência as condições de aderência da pista; (ii) recuperação pontual da camada superficial do pavimento da pista, para “proporcionar sobrevida a este pavimento durante o período chuvoso da região”, programado a acontecer entre 15 de novembro e 20 de dezembro; (iii) recapeamento na extensão total da pista; e (iv) adequação do sistema de balizamento luminoso em sua totalidade.

1.5. Informa que é característico da região um grande volume pluviométrico no período de dezembro a maio do ano seguinte, o que impossibilita a realização de obra de recuperação definitiva do sistema de pista, e que a INFRAERO possui empresa contratada para a realização dos serviços de recuperação pontual e definitiva do pavimento, mas que estariam impossibilitados de iniciar os serviços necessários para a correção.

1.6. Anexo à CF nº 25784 estão (i) cópia do “Relatório técnico sobre pontos críticos nos pavimentos do aeroporto de Altamira”, de 19/10/09 (fls. 05/13); e (ii) cópia do “Relatório Técnico RT/SBHT – 001/2009 Medição de atrito, macrotextura e remoção de borracha” referente à pista de pouso e decolagem 7/25 do aeroporto Altamira, de 20/08/2009 (fls. 14/66).

1.7. No “Relatório técnico sobre pontos críticos nos pavimentos do aeroporto de Altamira” (fls. 05 a 13) são apontados os pontos críticos das pistas de pouso e de táxi e do pátio do aeroporto, para “subsidiar o projeto básico para a contratação de serviços de reparos emergenciais”. Identifica-se, no Relatório, que os trechos laterais da pista estavam, à época, com o revestimento totalmente desagregado, “impraticáveis para o rolamento de aeronaves” e “não servindo nem para acostamento”. Afirma-se que as deformações e desagregações estão presentes em toda a área lateral não recapeada, e também em diversos pontos dos 22 metros centrais (38 delas de pequeno porte e 10 de médio porte).

1.8. No “Relatório Técnico RT/SBHT – 001/2009” (fls. 14 a 66), de 13/08/2009, está o resultado da medição de atrito realizado com o uso do aparelho “Mu-Meter”, a uma velocidade de 65 km/h (item 8.13 do Relatório). Conforme o “Capítulo 9 – Análise dos Resultados” (fls. 24 e seguintes), há trechos da pista de pouso e decolagem que estão abaixo do nível aceitável (0,42), como descrito nos itens 9.1.1 (a), 9.1.1 (c), 9.1.2 (a), 9.1.2 (c). Conclui o relatório pela classificação da pista de pouso e decolagem 07-25 do aeroporto como “insegura”, e menciona os NOTAM em vigor G0770 e G0771/2009, de 24/04/09 (fl. 29).

1.9. Nas tabelas em que são discriminadas as medições em trechos de 100 metros (fls. 32, 34, 36, 38, 40 e 44), é possível ver que as medições realizadas em vários desses trechos trazem valores inferiores a 0,42:

- Tabela 1 (sentido 07-25, 3 metros à direita): trechos 100m, 200m, 400m, 900m, 1000m, 1100m, 1300m e 1700m (fl. 32);
- Tabela 2 (sentido 07-25, 3 metros à esquerda): trechos 100m, 200m, 500m, 1300m e 1400m (fl. 34);
- Tabela 3 (sentido 25-07, 3 metros à direita): trechos 200m, 500m, 600m, 1400m, 1500m e 1700m (fl. 36);
- Tabela 4 (sentido 25-07, 3 metros à esquerda): trechos 200m, 500m, 600m, 1400m, 1500m e 1700m (fl. 38);
- Tabela 5 (sentido 07-25, 6 metros à direita): trechos 200m, 300m, 400m, 500m, 600m, 700m, 1100m, 1200m, 1300m, 1400m, 1500m, 1600m e 1700m (fl. 40);
- Tabela 7 (sentido 25-07, 6 metros à direita): trechos 700m, 1400m, 1500m e 1700m (fl. 44);
- Tabela 8 (sentido 25-07, 6 metros à esquerda): trechos 200m, 300m, 600m e 700m (fl. 46).

1.10. Há indícios de que a Autuada teria recebido o Auto de Infração nº 01733/2009 pela primeira vez em 18/12/2009, pois foi juntada à fl. 67 do processo cópia do “Histórico do Objeto”, extraído do sítio eletrônico dos Correios, apontando entrega de objeto referente ao registro “RK798202264BR” nessa data. Extrato do SIGAD relativo à tramitação do documento de Número de Protocolo 60800.081587/2009-01, número de Protocolo do AI 01733/2009 (fl. 02), juntado à fl. 394/394v, indica que o Auto de Infração em questão foi expedido em 11/12/2009, por meio do Aviso de Recebimento – AR RK798202264BR .

1.11. Encaminhado o feito à autoridade responsável pelo julgamento em primeira instância em 23/12/09 (fl. 68), em 10/02/10 foi lavrado o ‘termo de decurso de prazo’ – fl. 70.

- 1.12. No mesmo dia 10/02/2010, em decisão de primeira instância, foi aplicada penalidade de multa à autuada no valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) – fl. 69 – tendo sido o crédito em questão registrado no SIGEC sob o número 623470104 (fl. 71). Em 18/03/10 o processo foi encaminhado à Junta Recursal – fl. 72.
- 1.13. Notificada da decisão, em 15/03/2010 (fl. 71), a Interessada interpôs recurso em 25/03/2010 – fls. 73 a 200.
- 1.14. Na peça, alega, preliminarmente, não haver previsão legal para a aplicação da penalidade.
- 1.15. Aduz, ainda, ter sido autuada pelo mesmo fato por meio do auto de infração nº 0303/2010, o que caracterizaria o *bis in idem*. Junta, para demonstrar o alegado, cópia do mencionado auto de infração à fl. 119 dos autos. Da leitura do AI nº 0303/2010, se pode ver que ele imputa à INFRAERO a não apresentação de evidências da adoção de providências para a recuperação das condições da pista após a identificação, por meio do ensaio que resultou no Relatório RT/SBSH – 002/2009, de 14/12/09, de que os níveis de coeficiente de atrito da pista 07/25 apresentavam valores inferiores ao nível de manutenção – (“DOC. 2”).
- 1.16. No mérito, afirma a interessada que vem envidando esforços para recuperação de pistas dos aeroportos que administra, dentre eles o de Altamira (SBHT), e que, após a lavratura do auto de infração nº 01733/2009 realizou a medição de atrito na pista 07/25 que resultou no Relatório RT/SBSH – 002/2009 que classificou a pista como “segura supervisionada”, isto é, com trechos abaixo do nível de manutenção, mas sempre acima do aceitável. Alega, assim, que o documento evidencia que, à época da lavratura do auto de infração, a INFRAERO já havia tomado medidas para a recuperação das condições do pavimento da pista de pouso e decolagem do aeródromo.
- 1.17. Alega, ainda, que não pode ser penalizada “haja vista que evidenciou, com farta gama de documentos, que procurou recuperar as condições do pavimento da pista (...)”. Nesse sentido, faz alusão à Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8666/93) e afirma que “já havia provisionado recursos financeiros para realização de serviço de recuperação da citada pista (...), que só poderia ser executado após processo licitatório”. Junta, como evidências, os documentos constantes às fls. 120 a 173 dos autos, todos em datas posteriores a 06/10/2009 – (“DOC. 3” a “DOC. 14”).
- 1.18. Afirma, assim, que obteve êxito na elevação do índice de atrito da pista a patamares satisfatórios após a realização do serviço de desemborachamento realizado em dezembro de 2009 e que, mais recentemente, no dia 03/03/10, foi realizada nova medição que resultou na classificação da pista como “segura supervisionada”. O Relatório Técnico – RT/SBHT-001/2010 referente ao ensaio foi juntado às folhas 175 a 200 (“DOC. 16”).
- 1.19. Às fls. 95 a 117, a autuada juntou cópia de documentos com a finalidade de demonstrar poderes de representação (“DOC. 1”).
- 1.20. À fl. 174, cópia de planilha “Cronograma Físico-Financeiro”, datada de 09/11/09 e referente à “contratação de empresa para execução de obras e serviços de reforço estrutural do pavimento da pista 07/25, da pista de táxi e do pátio de estacionamento de aeronaves e construção de balizamento noturno, no aeroporto de Altamira” (“DOC. 15”).
- 1.21. Às fl. 201 e 202 estão os termos de encerramento e abertura, respectivamente, dos volumes I e II dos autos deste processo, ambos datados de 03/05/2011.
- 1.22. À fl. 203, Despacho proferido pela Junta Recursal em 29/06/10, certificando a tempestividade do Recurso acostado às fls. 73 a 200.
- 1.23. Em 07/10/2010, a Junta Recursal anulou a decisão de fls. 69, retornando o feito ao setor de origem, “de forma que este venha a notificar a empresa interessada quanto ao Auto de Infração de fl. 02” – fls. 204 a 207.
- 1.24. Impresso de consulta do Sistema Integrado de Gestão de Créditos – SIGEC à fl. 209, demonstrando o cancelamento do crédito após a decisão da Junta Recursal; cópia do instrumento de notificação à autuada da decisão de segunda instância à INFRAERO, datado de 14/10/10, à fl. 210.
- 1.25. Devolvido à SIA após despacho de 07/10/10 (despacho à fl. 208), o feito foi então encaminhado pela Gerência de Fiscalização Aeroportuária – GFIS à Gerência de Operações Aeronáuticas e Aeroportuárias – GOPS para que essa, “caso considere necessário, venha a autuar a empresa com outra motivação e enquadramento, nos termos do voto de relator” (despacho à fl. 211).
- 1.26. O feito foi devolvido pela GOPS à GFIS em 07/02/11 “para as providências que julgar necessárias” – Despacho nº 64/2001/GTSA/GOPS/SIA à fl. 212.
- 1.27. Em 14/02/11, novamente os autos do processo foram encaminhados pela GFIS à GOPS

nos termos do despacho à fl. 211, “tendo em vista o estabelecido na reunião do GT” – fl. 213.

1.28. Em 01/03/11 a Gerência Técnica de Serviços Aeronáuticos – GTSA, por meio do Despacho nº 93/2011/GTSA/GOPS/SIA (fls. 214 e 215) e “após verificar que a capitulação do AI nº 01733/2009 (fl. 02) deixa dúvidas quanto à perfeita fundamentação – uma vez que a capitulação foi combinada com dois dispositivos normativos”, alterou o fundamento normativo relativo ao fato em análise, passando esse a constar como art. 36, § 1º e art. 289, I da Lei 7.565/86, c/c inciso IV do artigo 3º da Resolução ANAC nº 88/2009; e c/c item 1 da Tabela II do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008.

1.29. No mesmo Despacho, a GTSA informou que encaminharia novo AI à INFRAERO, com as alterações resultantes da convalidação, bem como determinou a reabertura do prazo de defesa. Dessa forma, o Auto de Infração nº 00629/2011 foi lavrado em 28/02/2011 (fl. 218) e encaminhado à INFRAERO.

1.30. Nos campos “data” e “hora” da ocorrência do novo AI estão, respectivamente, “28/02/11” e “16:42”. Nos campos “descrição da ocorrência” e “histórico”, estão descritas, em linhas gerais, as mesmas informações.

1.31. Às fls. 216 e 217 foi juntada cópia do Ofício nº 646/2011/GTSA/GOPS/SIA-ANAC encaminhado à autuada com a cópia do auto de infração nº 01733/2009 e via do auto de infração nº 00629/2011, informando da alteração no enquadramento do AI 01733/2009 e abrindo prazo de defesa “conforme estabelece o § 2º do art. 7º da Instrução Normativa nº 08”. Uma via do AI 00629/2011 foi juntada à fl. 218 e uma cópia do AI nº 01733/2009 foi juntada à fl. 219.

1.32. A INFRAERO tomou ciência do Ofício nº 646/2011/GTSA/GOPS/SIA-ANAC em 02/03/11, conforme comprova a assinatura de seu preposto, no canto inferior esquerdo da fl. 220.

1.33. À fl. 222, Despacho nº 105/2011/GTSA/GOPS/SIA, datado de 02/03/2011, remetendo os autos à GFIS.

1.34. A autuada protocolou defesa em 24/03/2011, fazendo referência ao auto de infração nº 00629/2011 que, segundo afirma, “nada mais representa do que uma cópia fiel do auto de infração 1733/2009”. Repete, na peça defensiva, juntada às fls. 225 a 317, em essência, o mesmo já aduzido quando da apresentação do recurso à decisão de 10/02/10, às fls. 73 a 200: que no dia 14/12/2009, fora realizada a medição de atrito da Pista 07/25, no que resultou o Relatório RT/SBHT-002/2009, que classificou a referida pista como “segura supervisionada”, com alguns trechos com índices abaixo do nível de manutenção, mas acima do nível aceitável; que teria adotado medidas para a recuperação do pavimento da pista – conforme documentos juntados –; e que em nova medição de 03/03/2010 a pista fora classificada como “segura supervisionada”.

1.35. Encaminhado à análise o feito (fl. 318), em 09/04/2011, em decisão de primeira instância, foi aplicada penalidade de multa à Autuada no valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) tomando-se por base o descrito no AI 00629/2011 – fls. 319 e 320. O crédito foi registrado no SIGEC sob o número 626977110. Extratos de normativos foram juntados aos autos às fls. 321 a 323.

1.36. Em 13/04/11 o feito foi novamente encaminhado à Junta Recursal – fl. 326.

1.37. Notificada da decisão em 18/04/11 (fl. 324, 325 e 327), a INFRAERO interpôs recurso em 27/04/2011 – fls. 328 a 344, com os anexos constantes às fls. 345 a 361.

1.38. Aos argumentos aduzidos nas defesas já apresentados, acrescenta a recorrente que a capitulação utilizada para aplicar a penalidade tem como fundamento o verbo “não providenciar”, e que para caracterizar a infração “não deve ter sido feito absolutamente nada para melhorar o pavimento da pista”. Nesse sentido, entende que foram providenciadas diversas ações para melhorar o pavimento da pista, e que essas não foram cumpridas, mas não por sua causa. Afirma que mais de um ano antes já estava providenciando as condições necessárias para a melhoria das pistas de Altamira, o que seria demonstrado pela existência do TC nº 0025-EG/2008/0041, assinado com a sociedade EPC Projetos e Construções, e cujo objeto seria a recuperação das pistas do aeroporto de Altamira. O documento é mencionado na CF nº 25784/2009, cuja cópia pode ser vista à fl. 345.

1.39. Afirma que houve descumprimento das obrigações por parte da EPC “pelas mais diversas razões”, dentre as quais o alto índice pluviométrico da região e o difícil acesso à região.

1.40. Afirma que a pista do aeródromo tem uma área total de 76.114 m², e que a área comprometida seria correspondente a 5.100 m², que além de ser “muito ínfima”, já estava sob aviso emitido por meio de NOTAM. Aduz, ainda, que em nenhum momento as operações da pista do aeródromo foram suspensas ou comprometidas a ponto de tornar a pista um ambiente inseguro – “caso

fosse o contrário, não haveria os pousos e decolagens que ocorrem em Altamira desde antes da autuação”.

1.41. Ressalta que inspeções diárias e rotineiras vêm sendo realizadas; que em dezembro de 2009 o aeroporto passou a utilizar o aparelho SKIDDOMETER para as medições de atrito; e que em fevereiro de 2010 a INFRAERO se comprometeu a realizar as medições a cada dois meses.

1.42. Em 10/05/2012, a Junta Recursal anulou a decisão de fls. 319 e 320, retornando o feito ao setor de origem, “de forma que este venha a seguir o presente processo administrativo por apenas um dos Autos de Infração, observando os atos administrativos necessários para tal procedimento (...)” – fls. 368 a 373.

1.43. À fl. 374, Despacho que encaminha o feito à GFIS-SP em 08/06/2012, para análise.

1.44. À fl. 375, Despacho nº 12/2014/DFIS/GFIS/SIA/UR/SÃO PAULO, datado de 16/01/2014, encaminhando o feito a essa Assessoria de Infrações e Multas – AIM, para ciência, avaliação e demais providências. Em 21/01/14, o feito foi submetido à autoridade competente de primeira instância – fl. 376.

1.45. Em 24/01/14, o feito foi encaminhado à Procuradoria, solicitando-se orientação para o seguimento do feito – fl. 377.

1.46. Às fls. 378 a 389, Parecer nº 19/2014/DDA/PF-ANAC/AGU/nasa, datado de 24/10/2014, concluindo pela: (i) validade, para o processo, do auto de infração nº 01733/2009, de 07/12/09, convalidado em 28/02/11 por meio do Despacho nº 93/2011/GTSA/GOPS/SIA; (ii) necessidade de correção dos vícios meramente formais ainda existentes no AI (data, local e hora do fato apurado) por meio de decisão fundamentada; (iii) necessidade de restauração do crédito nº 623470104, decorrente do AI nº 01733/2009, pelo fato de o “referido Auto não ter sido objeto de anulação ou revogação” (parágrafo 44); (iv) em razão da revogação do segundo auto de infração lavrado (AI nº 00629/2011) e do reestabelecimento do crédito 623470104, notificar à INFRAERO para ciência dos atos, somente proferindo decisão após o saneamento do feito (parágrafos 47 e 48).

1.47. Tendo em conta (i) que o crédito 623470104 decorre diretamente da decisão em primeira instância de 10/02/2010 (fl. 69), que foi anulada por ter a Junta Recursal por entender existir vício na notificação sobre a autuação (seu cancelamento não se deu em razão de análise quanto à validade do auto de infração nº 01733/2009), a AIM encaminhou correspondência eletrônica (e-mail), em 19/11/14, à Procuradoria, para esclarecimento quanto aos termos do Parecer – em especial quanto à reconstituição do crédito sugerida pelo Órgão.

1.48. Em resposta – também por e-mail –, a Procuradoria confirmou a impossibilidade de reinstauração do crédito nº 623470104, ressaltando a possibilidade de constituição de novo crédito, com base no AI 01733/2009, após saneamento e decisão do feito.

1.49. Cópia da correspondência foi juntada às fls. 391/393.

1.50. Sobreveio decisão de primeira instância (fls. 398/406), pela qual o AI 00629/2011 foi cancelado e arquivado por ter sido emitido em duplicidade ao AI 01733/2009. O mesmo decisório convalidou o AI 01733/2009 para que passasse a constar com o dia 13/08/2009 como data da ocorrência e o dia 07/12/2009, às 15h11, cidade de Brasília como data, hora e local de lavratura do mesmo. Por fim, a análise condenou o Interessado pela prática apurada pelo AI 01733/2009 vez que pelos documentos existentes no feito restou demonstrada infração à norma de competência da ANAC, aplicando-se ao final, a penalidade de multa à autuada no valor de R\$140.000,00 (cento e quarenta mil reais) para a conduta descrita no AI 01733/2009.

1.51. A Infraero foi notificada da decisão em 05/12/2014, conforme AR às fls. 409, apresentando seu tempestivo recurso (fls. 410-430), protocolado nesta ANAC em 12/12/2014, no qual alegou:

- I - Ausência de disponibilização da decisão condenatória para a autuada.
- II - Vício de nulidade por ausência de previsão legal da infração - sugerindo que os arts. 289 e 299 são meramente estruturantes, sustentando que não foi outorgada à ANAC pela sua Lei de criação a capacidade de definir/criar infrações e, uma vez que inexistente em qualquer lei definição de infração o previsto no item I da tabela 2 do anexo II, da Resolução ANAC 58/2008, dado o preceito do artigo 5º, II, da Constituição Federal, deveria o auto de infração ser considerado insubsistente.
- III - Defende que não pode ser penalizada pelo fato de ter procurado recuperar as condições do pavimento de pista de SBHT, sempre pautada na garantia de manutenção da segurança operacional e no cumprimento das exigências legais às quais se encontra subordinada. Alega que o orçamento para recuperação da pista ficou na ordem de

R\$9.000.000,00 (nove milhões de reais), só podendo ser executado via processo licitatório, sugerindo que as exigências da ANAC foram embarceiradas por percalços de exigências legais, como o art. 37, XXII, da CF/88 e artigo 1º da Lei 8.666/93, inviabilizando o serviço de recuperação da pista. Aponta que a INFRAERO não ficou inerte ao problema.

IV - Alega ainda que em 03/03/2010 foi realizada nova medição de atrito e macrot textura na pista 07/25 do dito aeroporto, pela qual a pista foi considerada como "segura supervisionada", o que demonstraria comprometimento da autuada em garantir a segurança das operações das aeronaves até que firmado novo convênio com o Exército Brasileiro (BEC) para a realização do recapeamento da pista.

1.52. Pede por fim o cancelamento do AI guerreado, por entender impossível e até mesmo inconstitucional que a ANAC edite regras que extrapolem os limites fixados pela sua Lei de criação, especialmente a definição de infrações e penalidades e que seja considerada a autuação em homenagem aos princípios da economicidade, proporcionalidade e razoabilidade.

1.53. Por fim, à fl. 431, despacho datado de 12/01/2015 com análise da tempestividade do recurso apresentado.

1.54. Vêm os autos em 29/12/2017 para análise deste relator.

1.55. É o relato.

2. DAS PRELIMINARES

2.1. Conheço do Recurso, vez que presente seu pressuposto de admissibilidade, recebendo-o com efeito suspensivo (art. 16 da Res. ANAC nº. 25/08).

2.2. ***Da Alegação de Nulidade do Auto de Infração por Ausência de Previsão Legal:***

2.3. Em defesa a empresa interessada requer a declaração de nulidade do referido Auto de Infração, tendo em vista, *segundo entende*, a ausência de previsão legal. Nesse sentido, deve-se esclarecer conforme abaixo.

2.4. Quanto à norma infringida, compete à União, por intermédio da ANAC, regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, em conformidade com o disposto no artigo 2º da Lei nº. 11.182, de 27 de setembro de 2005 – Lei da ANAC.

2.5. Registre-se que compete à União, por intermédio da ANAC, regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, nos termos do artigo 2º da Lei de Criação da ANAC – Lei nº 11.182/05.

2.6. Mais especificamente assim dispôs, *in verbis*, a Lei da ANAC:

Lei 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:** (...)

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; (...)

XVI – fiscalizar as aeronaves civis, **seus componentes, equipamentos e serviços de manutenção**, com o objetivo de assegurar o cumprimento das normas de segurança de voo; (...)

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;** (...)

(grifos nossos)

2.7. A mencionada lei conferiu à Agência as prerrogativas necessárias para o exercício de seu poder de polícia de normatização, fiscalização e sanção^[1], arroladas em seu artigo 8º.

2.8. 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[2], incluindo-se nessas as anteriormente expedidas pelo Ministério da Aeronáutica[3] enquanto autoridade aeronáutica[4], e aquelas editadas pela própria Agência na qualidade de autoridade de aviação civil[5].

2.9. As hipóteses elencadas no Código Brasileiro de Aeronáutica – 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[6].

2.10. Identificado o descumprimento de qualquer dessas normas, tem a Agência o poder-dever de aplicar as sanções cabíveis[7].

2.11. Nesse mesmo sentido já se pronunciou a Segunda Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Processo AC 00021804720114058400, Desembargador Federal Walter Nunes da Silva Júnior DJE - Data: 01/03/2012 - Página::176).

2.12. Registre-se, ainda, que a construção, administração e exploração de aeródromos públicos sujeitam-se às normas, instruções, coordenação e controle dessa Agência, conforme previsão expressa no § 1º do artigo 36 do CBA.

2.13. Observe-se ainda 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

ANEXO I

REGULAMENTO DA AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL – 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; (...)

XVI - fiscalizar as aeronaves civis, seus componentes, equipamentos e serviços de manutenção, com o objetivo de assegurar o cumprimento das normas de segurança de voo; (...)

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; (...)

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

(grifos nossos)

2.14. Em interpretação sistêmica, observa-se que o art. 5º, da Lei 11.182/2005 – Lei de Criação da ANAC – erigiu a autarquia como autoridade de aviação civil assegurando-lhe as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência. Dentre aquelas prerrogativas está o poder para editar e dar publicidade às instruções e regulamentos necessários à aplicação da própria Lei 11.182/2005 (art. 8º, inciso XLVI). Em consonância para com aquela competência, a ANAC editou as Resoluções 25, de 25/04/2008; Resolução 58, de 24/10/2008 e Resolução 88, de 11/05/2009 - exatamente os normativos que serviram de supedâneo para a atuação da Agência. De se registrar: todas vigentes e de aplicação *erga omnes* quando da fiscalização em referência.

2.15. É possível entender pela técnica da exegese sistêmico-integrativa que aquelas resoluções, em especial a Resolução 88/2009 (por descrever especificamente a conduta praticada pelo regulado atuado - *ex vi* art. 3º, inciso IV), se enquadram no escopo da "**legislação complementar**" referida no caput do art. 289 do CBA, uma vez que a partir de 2005 a ANAC se tornou a autoridade de aviação civil.

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

2.17. No exercício da competência fiscalizatória, a ANAC se utiliza do disposto no inciso I do artigo 289 do CBA, o qual lhe confere a possibilidade da aplicação de “multa” como uma das providências administrativas possíveis. O descumprimento aos regulamentos por ela editados (e fiscalizados) é uma dessas hipóteses. Neste espeque, o descumprimento dos preceitos constantes de normatização editada pela ANAC, autoridade de aviação civil, subjuga, nos termos daquele dispositivo, o infrator à sanção de multa ali prevista. Assim, à Autarquia estão asseguradas as respectivas competências de atuação, edição de normas, e fiscalização, insculpidas no art. 8º da sua Lei de criação, Lei 11.182/2005.

2.18. Neste sentido, uma vez que um dos agentes da ANAC, mediante fiscalização (exercício do *manus* do poder de polícia da agência insculpido também no artigo 8º da Lei 11.182/2005) identifique que determinada empresa deixou de cumprir o estabelecido pelo art. 3º, inciso IV da Resolução ANAC 88/2009, entendemos que está caracterizado o descumprimento à legislação complementar. Portanto, sustentável (e obrigatório nos termos do art. 291 do CBA) a lavratura do auto de infração e subsequente aplicação de multa:

CBA

Art. 291. Toda vez que se verifique a ocorrência de infração prevista neste Código ou na legislação complementar, a autoridade aeronáutica lavrará o respectivo auto, remetendo-o à autoridade ou ao órgão competente para a apuração, julgamento ou providência administrativa cabível.

§ 1º Quando a infração constituir crime, a autoridade levará, imediatamente, o fato ao conhecimento da autoridade policial ou judicial competente.

§ 2º Tratando-se de crime, em que se deva deter membros de tripulação de aeronave que realize serviço público de transporte aéreo, a autoridade aeronáutica, concomitantemente à providência prevista no parágrafo anterior, deverá tomar as medidas que possibilitem a continuação do voo.

2.19. Ato contínuo, subtende-se a incidência do artigo 299 da mesma lei que é o supedâneo concreto para a apenação da empresa.

2.20. O artigo 1º, §3º, do CBA, define que “a *legislação complementar é formada pela regulamentação prevista neste Código, pelas leis especiais, decretos e normas sobre matéria aeronáutica*”. Observa-se que o art. 5º, da Lei 11.182/2005 – Lei de Criação da ANAC – erigiu a autarquia como autoridade de aviação civil assegurando-lhe as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência.

2.21. Dentre aquelas prerrogativas, frise-se, necessárias e inerentes à razão de ser e criação da própria agência reguladora, está o poder para editar e dar publicidade às instruções e regulamentos necessários à aplicação da própria Lei 11.182/2005 (art. 8º, inciso XLVI). O artigo 8º, inciso IV, expressamente define competência da autarquia para o estabelecimento de normas. Especificamente quanto ao campo da infraestrutura aeroportuária, o permissivo se encontra no inciso XXI do mesmo dispositivo:

Art. 8º Cabe à ANAC adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária

do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe:

(...)

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

(...)

XXI – regular e fiscalizar a infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, com exceção das atividades e procedimentos relacionados com o sistema de controle do espaço aéreo e com o sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos;

(...)

XLVI – editar e dar publicidade às instruções e aos regulamentos necessários à aplicação desta Lei;

[destacamos]

2.22. A esse respeito, destaque-se que O Estado brasileiro, a partir da instituição do movimento nacional de desestatização, passou a adotar um modelo gerencial de Administração Pública, passando a adotar papel preponderante na fiscalização e regulação de atividades econômicas, ao invés de explorá-las diretamente. MENDES, Conrad Hubner, explica que sem a atribuição regulamentar as agências não poderiam ser taxadas de “reguladoras”:

“Possuindo poder normativo, então, consideraremos o ente uma agência reguladora. Esta será, portanto, não o ente que, simplesmente exerça regulação em qualquer das formas, mas, acima de tudo, o que possua competência para produzir normas gerais e abstratas que interferem diretamente na esfera de direito dos particulares.” (MENDES, 2000, p. 129. MENDES, Conrado Hubner, **Reforma do Estado e Agências Reguladoras: Estabelecendo os Parâmetros de Discussão**. In: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). Direito Administrativo Econômico, São Paulo: Malheiros Editores, 2000)

2.23. Fato é que entende a doutrina administrativa especializada, especificamente no tocante à competência regulamentar das Agências Reguladoras (e por seguinte a competência da ANAC para definir infrações), haveria uma espécie de delegação limitada, ou seja, o Poder Legislativo disporia de parcela de suas atribuições em favor das agências reguladoras, abrindo espaço para que, no limite da delegação, possam, livremente, editar normas gerais e abstratas com força de lei.

2.24. Diogo de Figueiredo Moreira Neto, elucida:

“A terceira técnica geral de delegação vêm a ser a delegalização, oriunda do conceito do desenvolvido na doutrina francesa da *délégation de matières*, adotado na jurisprudência do Conselho de Estado em dezembro de 1907 (...) a qual, modificando postura tradicional, no sentido de que o titular de um determinado poder não tem dele disposição, mas, tão somente o exercício, passou a aceitar, como fundamento da delegação, a retirada, pelo próprio legislador, de certas matérias do domínio da lei (*domaine de la loi*), passando-se ao domínio do regulamento (*domaine de l’ordonnance*)”. (MOREIRA NETO, 2003: p. 122)

2.25. Alexandre dos Santos Aragão leciona que não há inconstitucionalidade na deslegalização, que não consistiria propriamente em uma transferência de poderes legislativos, mas apenas na adoção, pelo próprio legislador, de uma política legislativa pela qual transfere a uma outra sede legislativa a regulação de determinada matéria. (ARAGÃO, 2005, p. 422-423)

2.26. Sem embargo, os defensores da tese sustentam que própria Constituição Federal teria autorizado expressamente a deslegalização ao estabelecer no art. 48 que o Congresso Nacional poderia dispor de todas as matérias ali elencadas. Logo, ali presente expressa autorização para disposição da matéria, poderia o Congresso legislar, não legislar e até deslegalizar, caso assim entendido (MOREIRA NETO, 2003: p. 122).

2.27. Fato é que a competência regulamentar encontra também respaldo na jurisprudência pátria. O Tribunal de Justiça de Minas Gerais, ao proferir voto no julgamento do agravo de instrumento nº 1.0145.05.224751-0/006 (1), publicado em 30/03/2009, manifestou-se sob o caso em apreciação naquela oportunidade que:

“Cuida-se de um poder regulamentador geral e abstrato, não tendo qualquer incidência em casos concretos, como o dos autos, a justificar sua intervenção no feito, até porque as agências reguladoras exercem uma atividade delegada pelo Poder Executivo e Legislativo. Trata-se do chamado fenômeno da deslegificação ou delegação limitada. Em outras palavras, a retirada pelo próprio legislador, de certas matérias, do domínio da lei, para atribuí-las à disciplina normativa das agências.”

2.28. Indiscutível que as agências reguladoras produzem atos normativos gerais e abstratos de observância obrigatória para os particulares que exercem atividades inseridas no seu âmbito de regulação. As agências reguladoras foram idealizadas a partir da implementação do plano nacional de desestatização com a finalidade de servir de órgãos reguladores das atividades cuja exploração foi transferida ou

permitida aos particulares. Assim, a noção de regulação está intimamente ligada a finalidade econômica e técnica, cabendo, destarte, a tais órgãos, a expedição, tão somente de atos com conteúdo técnico e/ou econômico necessário ao fiel desempenho de sua função.

2.29. Isso posto, entendemos que a competência normativa da ANAC também decorre na exegese sistêmica-integrativa inerente ao arcabouço do sistema normativo de aviação civil e tem respaldo na doutrina administrativa especializada, inclusive constitucional, uma vez estabelecida a figura do Estado Regulador.

2.30. No exercício de sua fiscalização, esta ANAC se utiliza do disposto no inciso I do artigo 289 do CBA, o qual lhe confere a possibilidade da aplicação de “multa” como uma das providências administrativas possíveis.

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

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

2.33. 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. Afastada a alegação de nulidade do Auto de Infração com base nesse fundamento.

2.34. Acerca do argumento de ausência de disponibilização da decisão condenatória, cumpre registrar que a interessada foi devidamente notificada do ato administrativo como faz prova o AR de fls. 409, datado de 05/12/2014, estando os autos disponíveis a todo o momento para obtenção de vistas e cópias à autuada.

2.35. ***Da Regularidade Processual:***

2.36. Notificado da lavratura do Auto de Infração em 18/12/2009, com multa aplicada em 10/02/2010. Decisão de segunda instância pela anulação da DC1 por ausência de prova da notificação em 07/10/2010. Saneamento do AI em 28/02/2011, com aviso de recebimento no corpo do mesmo, na mesma data. Decisão condenatória de primeira instância em 07/4/2011, fls. 320. Certidão de tempestividade da defesa em 4/5/2011, com juntada substancial de documentos em 27/5/2011. Nova decisão de anulação em 10/05/2012, com retorno dos autos à origem que, após distribuição, sobreveio despacho de declaração de impedimento para atuar no feito em 21/01/2014. Consulta à Procuradoria da ANAC em 27/10/2014, com subsequente convalidação e condenação datada de 28/11/2014, com AR do teor da decisão em 5/12/2014. Por fim, despacho de análise da tempestividade do recurso apresentado em 12/01/2015 (fls. 431).

2.37. Sendo assim, aponto que o presente processo preservou os interesses da Administração Pública, bem como os direitos aos princípios do *contraditório* e da *ampla defesa* do interessado.

3. DO MÉRITO, MATERIALIDADE E ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DA DEFESA

3.1. O auto de infração nº 01733/2009 foi lavrado ante a existência de indícios de que a pista de pouso e decolagem 7/25 do Aeroporto de Altamira estivesse com níveis de coeficiente de atrito menores que o nível aceitável estabelecido pela Resolução ANAC nº 88/2009.

3.2. A matéria é tratada no art. 3º da Resolução ANAC nº 88, de 11/05/2009, abaixo:

Art. 3º Estabelecer a seguinte classificação e ações decorrentes da leitura do coeficiente de atrito obtido em teste de calibração ou teste de monitoramento: (...)

IV - **pista insegura**: uma pista de pouso e decolagem será considerada insegura para a operação de aeronaves e objeto de fiscalização e multa, conjugada com emissão de NOTAM, com eventuais restrições à operação ou fechamento da pista de pouso e decolagem, sempre que o teste de monitoramento de que trata o art. 2º, V, desta Resolução indicar coeficiente de atrito menor que indicado na coluna [8], da Tabela 1.

3.3. Tabela 1 da Resolução:

Tabela 1. Parâmetros mínimos referentes aos ensaios de medição de atrito

Equipamento	Pneu		Velocidade de teste (Km/h)	Espessura da lâmina de água (mm)	Coeficiente de atrito mínimo			#
	Tipo	Pressão (KPa)			Pavimentos novos	Nível de manutenção	Nível aceitável	
[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]	[8]	[9]
Mu-meter	A	70	65	1,0	0,72	0,52	0,42	1
	A	70	95	1,0	0,66	0,38	0,26	2
Skiddometer	B	210	65	1,0	0,82	0,60	0,50	3
	B	210	95	1,0	0,74	0,47	0,34	4
Surface friction tester vehicle	B	210	65	1,0	0,82	0,60	0,50	5
	B	210	95	1,0	0,74	0,47	0,34	6
Runway friction tester vehicle	B	210	65	1,0	0,82	0,60	0,50	7
	B	210	95	1,0	0,74	0,54	0,41	8
TATRA	B	210	65	1,0	0,76	0,57	0,48	9
	B	210	95	1,0	0,67	0,52	0,42	10
RUNAR	B	210	65	1,0	0,69	0,52	0,45	11
	B	210	95	1,0	0,63	0,42	0,32	12
GRIP TESTER	C	140	65	1,0	0,74	0,53	0,43	13
	C	140	95	1,0	0,64	0,36	0,24	14

3.4. Também a Resolução ANAC nº 25/2008, no item 1 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do Anexo III, em sua redação vigente à época dos fatos, dispunha sobre o tema:

1. Não providenciar a recuperação das condições do pavimento da pista de pouso e decolagem de aeródromo público quando as medições dos coeficientes de atrito e de textura indicarem resultados inferiores aos níveis de manutenção estabelecidos na legislação em vigor.

3.5. É relevante lembrar que a Portaria DAC nº 896/DGAC, de 28/05/01, aprovou a Instrução de Aviação Civil – IAC 4302, tratando dos “requisitos de resistência à derrapagem para pistas de pouso e decolagem”.

3.6. Em relação aos requisitos de atrito, estabeleceu o item 2.1 daquela IAC, para todos os aeroportos – à exceção daqueles com planos especiais de manutenção –, o valor de 0,50 como sendo o “nível de manutenção” das pistas de pouso e decolagem, sendo esse, também, o valor mínimo admissível para o atrito médio de qualquer segmento do pavimento, com mais de 100 metros de comprimento.

3.7. De acordo com a norma, no caso de a medição realizada encontrar, em qualquer extensão de 100 (cem) metros de pista, índice de atrito inferior ao nível de manutenção, a Administração Aeroportuária deverá tomar duas providências: (1) solicitar expedição de NOTAM, com informações de que a pista, quando molhada, encontra-se escorregadia; e (2) iniciar, prontamente, as ações corretivas apropriadas, visando a restaurar o nível de atrito exigido.

3.8. O item 3.1 do Capítulo 3 da IAC 4302 estabelecia a metodologia utilizada para a medição de atrito, com vistas ao monitoramento dessa característica das pistas – Equipamento a ser Utilizado; Velocidade do Teste; Locais de Medição na Pista; Tipo de Teste e Frequência das Medições. Note-se que a IAC previa a utilização de apenas um equipamento – “Mu-Meter” –, à velocidade de 65 Km/h.

3.9. A IAC impôs, ainda, às Administrações Aeroportuárias, o encaminhamento à Autoridade Aeronáutica dos resultados obtidos nos testes realizados após a construção, recapeamento e manutenção ou averiguação periódica das condições referentes ao atrito do pavimento das pistas de pouso e decolagem.

3.10. Em 24/10/08 entrou em vigor a Resolução ANAC nº 58/2008, introduzindo o Anexo III à Resolução ANAC nº 25/2008, e estabelecendo, como consequência de “não providenciar a recuperação das condições do pavimento da pista de pouso e decolagem de aeródromo público quando as medições dos coeficientes de atrito e de textura indicarem resultados inferiores aos níveis de manutenção estabelecidos na legislação em vigor”, penalidade de multa, no valor mínimo de R\$ 80.000,00, valor intermediário de R\$ 140.000,00 e valor máximo de R\$ 200.000,00.

3.11. Em 11/05/09 foi editada a Resolução ANAC nº 88/2009, que, dentre outras medidas revogou o item 3.1 da IAC 4302, estabelecendo novos critérios para a obtenção da informação relativa ao coeficiente de atrito (equipamentos[1], pressão de pneus, velocidade de teste[2]).

3.12. A Resolução introduziu, ainda, novas classificações em razão do coeficiente de atrito obtido em teste de calibração[3] ou teste de monitoramento[4]: “Pista nova”, para pistas em que o teste de

calibração indicar coeficiente de atrito igual ou superior àquele indicado na coluna [6] (“Pavimentos novos”) da Tabela 1 existente na Resolução; “Pista segura não supervisionada”, para pistas nas quais os testes de monitoramento indicar coeficiente de atrito igual ou superior àquele indicado na coluna [7] (“Nível de manutenção”) da Tabela 1; “Pista segura supervisionada”, que é aquela em que o teste de monitoramento indicar coeficiente de atrito menor que àquele indicado na coluna [7] (“Nível de manutenção”) e igual ou superior ao indicado na coluna [8] (“Nível aceitável”) da Tabela 1; e, finalmente, “Pista insegura”, para as pistas em que o teste de monitoramento indicar coeficiente de atrito menor que o valor na coluna [8] (“Nível aceitável”), da Tabela.

3.13. Manteve-se, na Resolução, a obrigatoriedade de se encaminhar relatório circunstanciado com o resultado do teste à ANAC, estabelecendo-se agora o prazo de 5 (cinco) dias após a conclusão do teste[5].

3.14. Ainda de acordo com essa classificação, a Resolução trouxe as ações a serem tomadas pela Administração Aeroportuária:

Para as situações em que a medição classificar a pista como “pista segura supervisionada”, estabeleceu-se a necessidade de o operador de aeródromo encaminhar, juntamente com o relatório circunstanciado, “evidências de que tenha iniciado processo administrativo que viabilize a manutenção das condições de segurança da pista de pouso e decolagem” de forma a prevenir que a pista chegue à condição de “pista insegura”, de acordo com a classificação da Resolução[6].

3.15. Assim, a constatação da condição de “pista segura supervisionada” após o ensaio realizado não configuraria, por si só, infração passível de aplicação de penalidade de multa: tal providência só adviria se não fossem encaminhadas, junto com o relatório, evidências das ações tomadas para a manutenção da condição de segurança da pista.

3.16. Para pistas classificadas como “pista insegura”, todavia, a Resolução ANAC nº 88/2009, além de determinar a emissão de NOTAM com “eventuais restrições à operação ou fechamento da pista de pouso e decolagem”, determina a aplicação da penalidade de multa como providência administrativa (inciso IV do artigo 3º da Resolução ANAC nº 88/2009).

3.17. No que concerne ao caso em análise, constata-se que o ensaio de 13/08/09 que resultou nos índices trazidos no RT/SBHT – 001/2009 foi realizado utilizando o equipamento “Mu-Meter”, a 65 km/h. Para tal ensaio, o nível mínimo aceitável para o coeficiente de atrito da pista é de 0,42 (primeira linha da coluna [8]).

3.18. Resulta o RT/SBHT – 001/2009 na classificação da pista de pouso e decolagem 07-25 do aeroporto como “insegura” (item 10.1.1 do Relatório, à fl. 29), em razão dos coeficientes de atrito encontrados. De fato, nas tabelas em que são discriminadas as medições em trechos de 100 metros (fls. 32, 34, 36, 38, 40 e 44), é possível ver que as medições realizadas em vários desses trechos resultaram em valores inferiores a 0,42.

3.19. Em sua Carta Formal da INFRAERO – CF nº 25784/DO(DOGP)/2009, datada de 06/11/2009 e encaminhada à ANAC ainda antes da instauração do presente processo administrativo (fls. 03 e 04) a atuada afirma que os valores encontrados no ensaio estariam acima dos valores mínimos estabelecidos na Resolução ANAC nº 88/2009, já que estes apresentariam “médias de 0,43 por terço”.

3.20. Além de alguns dos “terços” da pista apresentarem médias inferiores a 0,42 (como se pode ver, por exemplo, nos quadros “C”, “E”, “G”, “I” e “K” – fls. 24 a 27), o parâmetro para a aplicação da norma – conforme prevê a IAC 4302 – são as medições realizadas em trechos de 100 metros. Assim é que o resultado do ensaio resultou na classificação da pista como “pista insegura”, nos moldes da Resolução ANAC nº 88/2009 (item 10.1.1 do Relatório, fl. 29).

3.21. Nas peças defensivas apresentadas já com processo sancionador em curso, a INFRAERO não contesta o resultado do ensaio e da classificação da pista.

3.22. Alega, entretanto, que para a caracterização da infração haveria de se comprovar a inércia da atuada em melhorar o pavimento da pista e que haveria, nos autos, evidências de diversas ações para melhorar o pavimento da pista, e que o seu não cumprimento não poderia ser imputado à operadora aeroportuária, já que mais de um ano antes estaria providenciando as condições necessárias para a melhoria das pistas de Altamira – demonstrado pela existência do TC nº 0025-EG/2008/0041, assinado com a sociedade EPC Projetos e Construções, e cujo objeto seria a recuperação das pistas do aeroporto de Altamira.

3.23. Todavia, da mera classificação da pista como insegura nos moldes da Resolução ANAC nº 88/2009 – ainda que em razão de condições identificadas em pequena parte da pista – decorre a existência de infração punível com a penalidade de multa, conforme se pode ver da leitura do já transcrito inciso IV

do artigo 3º da Resolução, que dispõe expressamente que a pista classificada como insegura será objeto de fiscalização e multa.

3.24. Entende-se que a administração aeroportuária deve ser diligente e planejar as ações – considerando, inclusive, o regime pluviométrico da região, ou eventuais demoras decorrentes do regime de contratação imposto pela lei, por exemplo – de modo que as concretize preventivamente, para efetivamente evitar que as condições da pista se degradem até comprometerem os níveis mínimos de segurança.

3.25. Assim, os fatos alegadas pela interessada em defesa como “indícios de ações para melhorar o pavimento da pista” não são hábeis – nem mesmo em tese – para afastar a existência da infração, vez que a condição insegura, para além de fartamente comprovada nos autos, é incontroversa.

3.26. Ademais, a interessada não trouxe aos autos sequer indícios de ação concreta. Mesmo em situações em que a pista é classificada como “pista segura supervisionada” – acima, portanto, daquele nível crítico – incorre a Administração Aeroportuária na obrigação de evidenciar que age concretamente no sentido de evitar que a pista chegue à condição de “pista insegura” – para o que não serviria a eventual existência de contrato firmado para a execução de obra futura; ou a provisão de recursos suficientes para a execução da obra. O mesmo se pode afirmar de “medidas mitigadoras” planejadas “para proporcionar a continuidade operacional do aeroporto”, que, a despeito de demonstrarem a intenção de futuramente resolver o problema, demonstram que a condição de criticidade ainda não está sendo corrigida. A inação da operadora aeroportuária em tais situações caracterizaria, igualmente, conduta infracional, sujeitando-a também às providências administrativas previstas no CBA. Este não é, contudo, o caso em apuração – que, frise-se, resulta da constatação de condição de “pista insegura” e não de “pista segura supervisionada”.

3.27. Também não afastam a responsabilidade da INFRAERO as ações tomadas em data posterior ao fato. Ainda que o Relatório RT/SBSH – 002/2009 seja hábil a demonstrar que houve elevação do coeficiente de atrito da pista em questão após a data da primeira medição, a simples constatação de que, em 13/08/2009, alguns trechos da pista 7/25 tinham coeficiente de atrito abaixo dos níveis mínimos aceitáveis, levando à classificação da pista como insegura, é suficiente para a caracterização da infração; a degradação da pista a condição aquém do nível de manutenção demonstra a violação da obrigação prevista na norma.

3.28. O mesmo se diga das inspeções diárias e rotineiras que – alega a autuada – vêm sendo realizadas desde então, ou o aumento na frequência das medições.

3.29. Por fim, consta nos autos a afirmação da autuada de que em nenhum momento as operações da pista do aeródromo foram suspensas ou comprometidas a ponto de tornar a pista um ambiente inseguro – “caso fosse o contrário, não haveria os pousos e decolagens que ocorrem em Altamira desde antes da autuação” (fl. 343). Entretanto, a condição de pista insegura é, por si só, indicativo da degradação dos níveis de segurança da operação. Assim é que já haviam sido expedidas duas NOTAM, conforme aponta o RT/SBHT – 001/2009: G0770 e G0771/2009, de 24/04/09, abaixo transcritos:

SBEG G0770/2009 NOTAMR SBEG G0240/2009

Q) SBAZ/MRXX///A /000/999/

A) SBHT - ALTAMIRA/ALTAMIRA, PA

B) 29/04/09 21:05 - C) 26/10/09 23:59

E) RWY 07/25 ESCORREGADIA QUANDO MOLHADA)

DT EXPED: 29/04/09 21:05

STATUS: REPLACED BY G1751/2009

ORIGEM: G0118/CGN/290409

e:

SBEG G0771/2009 NOTAMR SBEG G0234/2009

Q) SBAZ/MRXX///A /000/999/

A) SBHT - ALTAMIRA/ALTAMIRA, PA

B) 29/04/09 21:05 - C) 26/10/09 23:59

E) RWY 07/25 PRB OPS ACFT A JATO COM PESO IGUAL OU SUPERIOR A 5 TONELADAS QUANDO MOLHADA

DT EXPED: 29/04/09 21:05

STATUS: REPLACED BY G1750/2009

ORIGEM: G0119/CGN/290409

3.30. Relevante lembrar que o próprio Relatório Técnico de 19/10/2009 sobre pontos crítico nos pavimentos do Aeroporto de Altamira (fls. 05/13) descreve que os trechos laterais da pista estavam, à época, com o revestimento totalmente desagregado, “impraticáveis para o rolamento de aeronaves” e “não servindo nem para acostamento”. Afirma-se, ainda, que “a área mais afetada é o trecho na junção da pista de pouso com a pista de taxi e os primeiros 700m próximos as cabeceiras 07 e 25”.

3.31. Por tudo isso, não tendo que as razões de defesa apresentadas no recurso de fls. 410-430 possam prosperar. A interessada não trouxe aos autos qualquer indício de ação concreta. Mesmo em situações em que a pista é classificada como “pista segura supervisionada” deve a Administração Aeroportuária evidenciar que age concretamente no sentido de evitar que a pista chegue à condição de “pista insegura”. Frise-se que a ação deve ser efetiva, para o que não serviria a eventual existência de contrato firmado para a execução de obra futura; ou a provisão de recursos suficientes para a execução da obra.

3.32. O mesmo se pode afirmar de “medidas mitigadoras” planejadas “para proporcionar a continuidade operacional do aeroporto”, que, a despeito de demonstrarem a intenção de futura de resolver o problema, demonstram que a condição de criticidade ainda não está sendo corrigida. A omissão da operadora aeroportuária em tais situações caracterizaria, igualmente, conduta infracional, sujeitando-a também às providências administrativas previstas no CBA.

3.33. O argumento de que recuperação só poderia ser executado via processo licitatório, ficando as exigências da ANAC embaraçadas por percalços de exigências legais (art. 37, XXII, da CF/88 e artigo 1º da Lei 8.666/93) não isenta o fato de que a norma administrativa, cujo cumprimento é de natureza objetiva, deixou de ser cumprido, o que apenas confirma a ocorrência da infração.

3.34. Por fim, alegar que aguardou firmamento de convênio com o Exército Brasileiro para a realização do recapeamento da pista apenas demonstra que houve leniência e aquiescência com a morosidade para solução dos reparos e não ilide o fato de que a infração estava caracterizada, uma vez que a degradação da pista estava aquém do nível de manutenção.

3.35. Por todo o exposto, entende-se que a INFRAERO não providenciou a recuperação das condições do pavimento da pista de pouso e decolagem 7/25 do Aeroporto de Altamira (SBHT) antes que a mesma atingisse condição insegura, pois, conforme documentado no Relatório Técnico RT/SBHT-001/2009, em 13/08/09 a pista apresentava valores de atrito inferiores ao nível aceitável estabelecido pela Resolução ANAC nº 88/2009, sujeitando a Administração Aeroportuária à aplicação de multa, conforme art. 3º, IV da mesma Resolução, razão pela qual se sugere seja a ela aplicada a providência administrativa prevista no artigo 289, inciso I da Lei 7.565/86.

3.36. Considerada certa a existência da infração, restaria determinar o valor da multa, que, segundo dispõe o CBA, deve refletir a gravidade da infração (Lei nº 7.565/86, art. 295).

[1] A Resolução ANAC nº 88/2009, por exemplo, acrescentou outros seis equipamentos passíveis de utilização para a medição: além do Mu-meter, foram considerados também Skiddometer, Surface friction tester vehicle, Runway friction tester vehicle, TATRA, RUNAR e GRIP TESTER.

[2] Além dos novos equipamentos, a Resolução possibilitou o uso de duas velocidades para a medição – 65 km/h e 95 Km/h.

[3] De acordo com a Res. ANAC nº 88/2009, art. 2º, V, “a”, é o teste realizado após a construção do pavimento e sempre que o pavimento for submetido a recapeamento ou tratamento superficial.

[4] Teste realizado a partir do teste de calibração, com periodicidade determinada pela Resolução (Res. ANAC nº 88/2009, art. 2º, V, “b”).

[5] Resolução ANAC nº 88/2009, art. 3º, § 1º

[6] Resolução ANAC nº 88/2009, art. 3º, § 2º Verificada a situação do inciso III do caput, o operador de aeródromo deve fazer acompanhar o relatório com o resultado do teste de monitoramento de evidências de que tenha iniciado processo administrativo que viabilize a manutenção das condições de segurança da pista de pouso e decolagem antes que o coeficiente de atrito atinja o indicado na coluna [8] da Tabela 1, sob pena de multa e outras medidas que eventual fiscalização vier a determinar.

4. ENQUADRAMENTO E DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO

4.1. A Instrução Normativa ANAC nº 08/2008 determina que a penalidade de multa deve ser calculada a partir do valor intermediário constante das tabelas aprovadas em anexo à Resolução nº 25, em vigor desde 28/04/08, observando-se as circunstâncias atenuantes e agravantes existentes.

4.2. Para o reconhecimento da circunstância atenuante prevista no artigo 22, § 1º, inciso I da Resolução ANAC nº 25/2008 (“o reconhecimento da prática da infração”) entende-se que o ente regulado deve reconhecer não só a prática do ato, mas também o fato de que essa conduta infringiu norma de competência da Autoridade de Aviação Civil, o que não se deu nos autos do processo. Dessa forma, deve ser afastada a sua incidência.

4.3. Da mesma forma, entende-se que a Interessada 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 artigo 22, § 1º, inciso II.

4.4. Para a análise da circunstância atenuante prevista no inciso no artigo 22, § 1º, inciso III (“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 em 13/08/2009 – que é a data da infração ora analisada.

4.5. Em pesquisa no Sistema Integrado de Gestão de Créditos – SIGEC dessa Agência, ora anexada a essa análise, ficou demonstrado que há penalidade anteriormente aplicada à Autuada nessa situação, a exemplo daquelas consubstanciadas nos créditos registrados no Sistema sob os números 621142099, 621271099 e 621272097, todos com “data de vencimento” no mencionado período. Deve ser afastada, assim, essa circunstância atenuante como causa de diminuição do valor da sanção.

4.6. Quanto à existência de circunstância agravante, não se vê, nos autos, qualquer elemento que configure hipótese prevista no § 2º do artigo 22 da Resolução ANAC nº 25/2008.

4.7. Ressalta-se que o risco à segurança já é parte do tipo infracional, que trata justamente da falta de adoção de ações que impeçam a degradação dos coeficientes de atrito a níveis considerados aptos a comprometer a segurança operacional. Por esse motivo, não se considera possível agravar a penalidade com base nesta circunstância agravante, já que a mesma já foi considerada quando da previsão da infração.

4.8. Dada a ausência de circunstâncias atenuantes ou agravantes aplicáveis ao caso, sugere-se que a penalidade a ser aplicada seja quantificada em R\$ 140.000,00 (cento e quarenta mil reais), que é o valor intermediário previsto, à época dos fatos, para a hipótese do item 01 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008.

4.9. No tocante ao presente processo administrativo, observa-se que a alteração trazida pela Resolução ANAC nº 280/2013 foi a revogação do item 4 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do ANEXO III da Resolução ANAC nº. 25/08. Cumpre ressaltar ainda que, em 2014, a então Junta Recursal relatou outros processos administrativos com a mesma questão originada pela aludida revogação de itens no Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008. Naquela ocasião, considerando a autuação capitulada no art. 289, inciso I, do CBA, Lei nº 7.565, de 19/12/1986, evidenciando o descumprimento da Resolução ANAC nº 09, de 05/06/2007, em vigor à época, e da supracitada revogação, entendeu-se haver a ocorrência do ato infracional sem a respectiva sanção em vigor na Resolução ANAC nº 25. Com isso, votou-se pelo encaminhamento dos respectivos expedientes à Procuradoria Federal junta à ANAC para análises e prosseguimentos dos feitos. Entretanto, até a presente data não se tem notícia de um parecer específico desta Procuradoria. No entanto, faz-se importante trazer aos autos o entendimento exposto no Parecer da Procuradoria Federal Junto à ANAC nº. 00154/2015/DDA/PFANAC/PGF/AGU, de 01/07/2015, que apresenta recomendações quanto à vigência das normas da ANAC. Segundo essa exposição, tal vigência é imediata, inclusive para aplicação nos processos administrativos em curso. Aduz que as alterações normativas têm o objetivo de padronizar condutas futuras. Por fim, quanto à dosimetria da sanção, essa Procuradoria recomenda que a aplicação das penalidades seja de acordo com a norma em vigência na data do cometimento do ato infracional.

4.10. O entendimento foi posteriormente corroborado pelo Memorando-Circular nº 5/2017/PF-ANAC, pelo qual se encaminhou o Parecer nº 28/2015/DEPCONSU/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador-Geral Federal, bem como o Parecer nº 296/2017/PROT/PFEANAC/PGF/AGU, que concluiu pela inaplicabilidade do princípio da retroatividade de norma mais benéfica às sanções administrativas impostas pela Agência Reguladora, posicionamento ao qual este Relator aqui aplicado por este Relator.

4.11. **Da sanção a ser aplicada em definitivo** - Quanto ao valor da multa aplicada pela decisão de primeira instância administrativa de R\$ 140.000,00 (cento e quarenta mil reais), temos que apontar a sua regularidade, por estar dentro dos limites impostos, à época, pela Resolução ANAC nº. 25/08.

5. VOTO

5.1. Pelo exposto na integralidade desta análise, voto por conhecer e **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, **MANTENDO**, assim, a sanção aplicada pelo setor de decisão de primeira instância administrativa, **no valor de R\$ 140.000,00 (cento e quarenta mil reais)**, que é o correspondente ao patamar médio atribuído à infração em tela, pela conduta descrita no AI 01733/2009.

5.2. É o voto.

[1] 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.

[2] CBA - 7.565/86 Art. 1º, § 3º

[3] CBA, Lei nº 7.565/86, Art. 12.

[4] CBA, Lei nº 7.565, Art. 2º.

[5] Lei no 11.182/05, Art. 5º.

[6] 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: (...)

[7] Lei nº 11.182/05, Art. 8º, XXXV.



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Kruchak Barros, Cargo Comissionado Técnico - CCT IV**, em 10/01/2018, às 14:57, 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 <http://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **1395305** e o código CRC **43C06F20**.

SEI nº 1395305



CERTIDÃO

Brasília, 11 de janeiro 2018.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO EM SEGUNDA INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA

472ª SESSÃO DE JULGAMENTO DA ASJIN

Processo: 60800.081587/2009-01

Interessado: INFRAERO - EMPRESA BRASILEIRA DE INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUÁRIA

Crédito de Multa (SIGEC): 645.252/14-3

AI/NI: 01733/2009

Membros Julgadores ASJIN:

- Bruno Kruchak Barros - SIAPE 1629380- Portaria ANAC nº 2026/DIRP/2016 - Presidente da Sessão Recursal - Relator.
- Isaias de Brito Neto - SIAPE 1291577 - Portaria DIRP nº 0644/2016 - Membro Julgador
- Daniella da Silva Macedo Guerreiro - SIAPE 1650801 - Portaria ANAC nº 2.752, de 11/08/2017 - Membro Julgador.

Certifico que a ASJIN da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, ao apreciar o processo em epígrafe, proferiu a seguinte decisão:

A Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância, por unanimidade, decidiu por **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, **MANTENDO**, assim, a sanção aplicada pelo setor de decisão de primeira instância administrativa, **no valor de R\$ 140.000,00 (cento e quarenta mil reais)**, que é o correspondente ao patamar médio atribuído à infração em tela, pela conduta descrita no AI 01733/2009.

Os Membros Julgadores votaram com o Relator.



Documento assinado eletronicamente por **Isaias de Brito Neto, Analista Administrativo**, em 11/01/2018, às 11:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Kruchak Barros, Presidente de Turma**, em 11/01/2018, às 11:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Daniella da Silva Macedo Guerreiro, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 11/01/2018, às 14:21, conforme horário oficial de



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **1415944** e o código CRC **B6437956**.