



VOTO

PROCESSO: 60800.009407/2010-99

INTERESSADO: INFRAERO - EMPRESA BRASILEIRA DE INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUARIA

DECISÃO DE SEGUNDA INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA

482ª SESSÃO DE JULGAMENTO DA ASJIN - DATA: 28/06/2018

AI: 00705/2010 Data da Lavratura: 18/03/2010

Crédito de Multa (SIGEC): 647.752/15-6

Infração: Não adotar medidas para o controle do perigo aviário

Enquadramento: Anexo 14 - Vol.1 - OACI, 5ª Edição/Julho 2009, Itens 9.4.3 e 9.4.4; Resolução ANAC nº 25, de 25 de abril de 2008 e Resolução ANAC nº 58, de 24 de outubro de 2008, Anexo III, Tabela II, Item 14

Data da infração: 09/03/2010 **Hora:** 10:30 **Local:** Aeroporto Santos Dumont - SBRJ

Membro Julgador da ASJIN: Renata de Albuquerque de Azevedo - SIAPE 1766164 - Portaria ANAC nº 626, de 27/04/2010

1. **VOTO VISTA DE MEMBRO JULGADOR DA ASJIN**

Diante da apresentação do voto pelo Relator e Membro Sr. Sérgio Luís Pereira Santos, na 478ª Sessão de Julgamento desta ASJIN em 19/04/2018 (SEI nº 1678736) e, posteriormente, voto vista do Membro Sra. Vera Lúcia Rodrigues Espindula, na 480ª Sessão realizada em 24/05/2018 (SEI nº 1831402), foram realizados estudos e pesquisas quanto ao enquadramento da infração em normas internacionais em processos julgados pela extinta Junta Recursal, atual Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância (ASJIN), de forma a apresentar, agora, minhas considerações e sugestões, bem como meu voto quanto ao processo em tela.

1.1. ***Fatos relevantes do processo***

O Auto de Infração nº 00705/2010, que deu origem ao processo, foi lavrado em 18/03/2010, descrevendo-se o seguinte (fl. 01):

Data: 09/03/2010 Hora: 10:30 Local: Aeroporto Santos Dumont - SBRJ

(...)

Descrição da Ocorrência: Não adotar medidas para o controle do perigo aviário.

HISTÓRICO: Na inspeção periódica nº 002P/SIA-GFIS/2010 realizada no Aeroporto Santos Dumont – SBRJ, no período de 9 a 12 de março de 2009, foram identificados problemas relativos ao controle do perigo aviário. Foram observadas as seguintes situações que desrespeitam o Anexo 14 – Vol. 1 – OACI, 5ª Edição/Julho 2009, itens 9.4.3 e 9.4.4: disposição inadequada

entulhos e resíduos na área patrimonial e grama alta em diversos pontos do sítio aeroportuário e armazenamento inadequado das aparas de grama. Ressalta-se ainda que todas as situações acima descritas já tinham sido observadas durante a Inspeção Especial nº 007E/SIE/GGFO, realizada no SBRJ entre 17 e 18 de junho de 2009. Junta-se a isso o fato de que o número de colisões entre aves e aeronaves tem crescido nos últimos anos e passou de 7 em 2008 para 25 em 2009, o que mostra a falta de medidas para o controle do perigo aviário. Desta forma, além do que foi citado do Anexo 14 – Vol. 1 – OACI, 5ª Edição/Julho 2009, encontra-se enquadramento na Resolução ANAC nº 25, de 25 de abril de 2008, em conjunto com a Resolução ANAC nº 58, de 24 de outubro de 2008, em seu Anexo III, Tabela II, Item 14.

Frisa-se que o Auto de Infração apresenta, no seu campo Capitulação, a seguinte redação: “Capitulação: Anexo 14 - Vol.1 - OACI, 5ª Edição/Julho 2009, Itens 9.4.3 e 9.4.4; Resolução ANAC nº 25, de 25 de abril de 2008 e Resolução ANAC nº 58, de 24 de outubro de 2008, Anexo III, Tabela II, Item 14.” A mesma informação do enquadramento da infração também é descrita com redação semelhante no campo Histórico do auto (fl. 01).

Conforme reportado no Relatório do Voto apresentado pelo Relator (SEI nº 1678736), o presente processo tinha sido, anteriormente, apreciado pela extinta Junta Recursal, atual Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância (ASJIN), na ocasião da apresentação do Recurso tempestivo do Interessado às fls. 95/130.

Cumprir mencionar que, nas Sessões de Julgamento da Junta Recursal, de 26/01/2012 e 09/03/2012, o presente processo foi intensamente debatido, contando com a presença do atual Relator, este Membro Julgador e, um terceiro Membro, que não faz mais parte do Colegiado, sendo decidido pelo encaminhamento do processo à Procuradoria junto a esta ANAC para análise do enquadramento do auto de infração em normativo editado por entidade internacional.

Assim, por meio do Memorando nº 011/2012/JR-ANAC, datado de 27/03/2012, a extinta Junta Recursal solicitou assessoramento jurídico à Procuradoria Federal junto à ANAC – para que esta esclarecesse a possibilidade do emprego de “dispositivos do ANEXO 14 da OACI como norma complementar aeronáutica embasadora de aplicação de sanção administrativa”. – fls. 156/156v.

Em resposta, por meio do Parecer nº 286/2012/PF-ANAC/PGF/AGU, de 28/06/2012 (fls. 159/161v), aprovado pelo Despacho nº 363/2012/PF-ANAC/PGF/AGU (fl. 162), a Procuradoria reconhece a nulidade da imposição de multas lastreadas tão e somente no descumprimento de normas internacionais, sendo recomendado o refazimento do ato administrativo, conforme redação do item 15 a seguir:

Parecer nº 286/2012/PF-ANAC/PGF/AGU

15. Pelo exposto, conclui-se pelo reconhecimento da nulidade da imposição de multas lastreadas tão e somente no descumprimento de normativo editado por entidade internacional do qual o Brasil seja parte. Recomenda-se o refazimento do ato administrativo de imposição de penalidade, substituindo-se o fundamento normativo utilizado, com a reabertura do prazo de defesa do interessado, se for o caso.

Destaca-se que a Procuradoria junto a esta ANAC, ao analisar o presente processo, tinha conhecimento da capitulação disposta no AI nº 00705/2010 à fl. 01, ou seja, o item 14 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, alterada pela Resolução ANAC nº 58/2008 já se encontrava presente originalmente no Auto de Infração.

Cabe mencionar ainda que o valor de multa da penalidade é aplicado de acordo com o previsto nas tabelas dispostas nos Anexos I, II e III da Resolução ANAC nº 25, conforme disposto no art. 20 da Resolução ANAC nº 25/2008:

Resolução ANAC nº 25/2008

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

Ressalta-se que a Procuradoria não se manifestou no Parecer nº 286/2012/PF-ANAC/PGF/AGU,

indicando a possibilidade de prosseguimento do processo com o auto de infração apenas fundamentado no item da Tabela do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, já presente na capitulação do auto originalmente. Entende-se que, se fosse este o caso, não haveria recomendação da Procuradoria de refazimento do feito, conforme redação do referido Parecer exposta anteriormente.

Diante do Parecer da Procuradoria, a então Junta Recursal, em 12/07/2012, anulou todos os efeitos da decisão prolatada pelo setor competente de primeira instância, retornando o presente processo ao setor de origem (Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária – SIA), de forma a seguir o recomendado no item 15 do Parecer nº 286/2012/PF-ANAC/PGF/AGU – fls. 163/165.

Conforme Despacho datado de 16/08/2012 (fl. 170), a Gerência de Fiscalização Aeroportuária – GFIS encaminhou à Divisão de Relações Urbanas e Meio Ambiente (DRUM) o presente processo para tratativas.

Em resposta, por meio do Memorando nº 1831/2012/DRUM/SIA, de 29/10/2012 (fl. 171), a referida Divisão recomendou o arquivamento do presente processo, considerando a ausência de instrumento legal nacional para o enquadramento da ocorrência apontada, uma vez que a minuta do RBAC 164, intitulada “Gerenciamento do Risco da Fauna nos Aeródromos Públicos”, estaria em trâmite interno nessa Agência, conforme redação que segue:

Memorando nº 1831/2012/DRUM/SIA, de 29/10/2012

1. Trata o presente expediente de solicitação de atendimento ao item 15 do Parecer nº 286/2012/PF-ANAC/PGF/AGU, de 12 de julho de 2012.
2. Considerando que o referido Parecer concluiu, em seu item 15, pela nulidade da imposição de multas lastreadas tão e somente no descumprimento de normativo editado por entidade internacional do qual o Brasil seja parte e considerando ainda a ausência de instrumento legal nacional para o enquadramento da ocorrência apontada, uma vez que a minuta do Regulamento Brasileiro da Aviação Civil — RBAC 164 intitulado “Gerenciamento do Risco da Fauna nos Aeródromos Públicos”, que estabelece os critérios regulatórios para a aplicação e elaboração das Análises do Perigo da Fauna (APF) e dos Programas de Gerenciamento do Risco da Fauna (PGRF) dos aeródromos públicos brasileiro continua em trâmite interno nesta Agência, esta Divisão recomenda o arquivamento do presente processo.

À fl. 173, via 001 do Ofício nº 2479/2012/GFIS/SIA-ANAC, de 31/10/2012, assinado pelo Gerente de Fiscalização Aeroportuária destinado ao Superintendente de Gestão Operacional da INFRAERO, cujo assunto trata da notificação de decisão de arquivamento do processo, conforme redação a seguir:

Ofício nº 2479/2012/GFIS/SIA-ANAC

Senhor Superintendente,

Informo a V. Senhoria que, após análise do processo de Auto de Infração de número 00705/2010 de 09 de março de 2010, protocolada com o número 60800.009407/2010-99, o Chefe da Divisão de Relações Urbanas e Meio Ambiente — DRUM/SIA, determinou o arquivamento do processo da referência, tendo em vista que foram aceitas as respectivas justificativas sobre a ocorrência relatada.

Tempo depois, de acordo com o Despacho nº 134/2014/GFIS/SIA/ANAC, datado de 05/02/2014 (fl. 175), o processo foi encaminhado à Assessoria de Infrações e Multas – AIM, para análise e decisão, com a justificativa de ausência de decisão em primeira instância que teria motivado o arquivamento do presente processo a que se refere o Ofício acostado à fl. 173.

Cabe ressaltar que a nova decisão de primeira instância da Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária apresentou entendimento diverso ao referido Parecer da Procuradoria, sustentando ser possível o prosseguimento do presente processo com auto de infração fundamentado na “*legislação complementar*” pela violação do item 14 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, conforme redação que segue (fls. 185/190):

Nota-se, entretanto, que o Auto de Infração em questão foi capitulado não apenas em itens do Anexo 14 à Convenção, mas também em preceito de norma nacional, editada por esta Agência, e

vigente à época dos fatos — o item 14 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC no 25/2008, introduzido pela Resolução ANAC nº 58/2009, cuja aplicabilidade ao caso não é questionada.

O referido item descreve como infração a conduta descrita como:

14. Não adotar medidas para o controle do perigo aviário.

Ressalte-se que tal previsão fundamenta de forma suficiente a autuação em questão, tendo em vista que o que se imputa à autuada é exatamente a não adoção de medidas para controle do perigo aviário, em face de situação problemática anteriormente constatada pela Agência. Assim, mostra-se desnecessário o acréscimo de outra norma nacional ao fundamento legal do AI.

Discorda-se, portanto, da opinião manifesta no Memorando nº 1831/2012/DRUM/SIA, de que o processo mereceria o arquivamento pela suposta inexistência de instrumento legal nacional para o enquadramento da ocorrência.

Registre-se, por pertinente, que o item mencionado integra Resolução editada pela Diretoria Colegiada desta Agência Nacional de Aviação Civil, em vigor desde 24/10/2008, constando do Anexo III da Resolução ANAC 25/2008, intitulado “**Tabela de Infrações**”, em que são elencadas as condutas passíveis de aplicação de penalidade pecuniária pela Agência.

Sendo a Resolução ato normativo de mais alto grau hierárquico na ANAC, por meio do qual o ente regulador edita a legislação complementar, não há que se falar na carência de fundamento normativo no Auto de Infração que se fundamenta em caracterização de conduta descrita por Resolução como infracional.

Não é demais lembrar que o Código Brasileiro de Aeronáuticas aprovado pela Lei 7.565/86, disciplina expressamente em seu art. 289 a multa como uma das providências administrativas a ser aplicada na infração aos preceitos da **legislação complementar**.

(...)

Corroborando com o Relator, entendo que essa *tese* apresentada pelo setor competente (as tabelas constantes dos Anexos da Resolução ANAC nº 25/2008 apontam tipos infracionais, não necessitando de qualquer outra norma complementar para fundamentar a infração) merece ser debatida por esta Agência. Assim, na conclusão do meu voto, apresento a sugestão de encaminhamento da questão.

Após essa nova decisão de primeira instância, o Interessado apresenta recurso às fls. 193/197, sendo o processo encaminhado para análise e decisão agora por esta ASJIN.

1.2. ***Decisão de processo com auto de infração fundamentado em norma internacional***

Cumpra observar que a extinta Junta Recursal, atual ASJIN, já decidiu questão semelhante quanto à inexistência de norma complementar nacional no processo administrativo nº 60800.012993/2010-59, originado da Notificação de Infração nº 10/3DIE/2006, que passo a expor a seguir.

Importante mencionar que o referido processo também era fundamentado no Anexo 14, Vol. 1 - OACI, norma internacional editada pela Organização de Aviação Civil Internacional e foi analisado pela Procuradoria junto à ANAC, sendo emitidas Notas nos autos do referido processo.

Pela Nota nº 128/2014/DDA/PF-ANAC/PGF/AGU (fls. 103/105 do processo nº 60800.012993/2010-59), a Procuradoria Federal determinou a restituição dos autos à GFIS/SIA, para verificação se a ocorrência descrita nos autos consistiria em “mero descumprimento de norma técnica internacional não interiorizada” hipótese em que restaria caracterizada a insubsistência da autuação, ante a inexistência sequer de indícios de infração que autorizassem a instauração do processo administrativo, demandando a anulação do feito.

Posteriormente, em Despacho nº 115/2015/GNPS/RJ/SIA (fls. 106/107 do processo nº 60800.012993/2010-59), o setor técnico competente da SIA apresenta a informação que não existia, à época dos fatos, norma nacional que dispusesse sobre a suposta obrigação cuja violação foi imputada ao autuado – do que decorreria, conforme orientação da Procuradoria Federal, a necessidade de anulação do processo desde sua instauração, por ausência de fundamento normativo à autuação.

Diante das informações contidas nas Notas da Procuradoria e no Despacho nº 115/2015/GNPS/RJ/SIA

no processo nº 60800.012993/2010-59, a então Junta Recursal entendeu ser insubsistente a Notificação de Infração nº 10/3DIE/2006 e decidiu, na 369ª Sessão de Julgamento, em 25/02/2016, por unanimidade, anular a referida Notificação de Infração, cancelando a multa aplicada em decisão de primeira instância administrativa e arquivando o referido processo.

1.3. *Considerações Finais*

Entendo que os Regulamentos, Resoluções e demais normas complementares emitidas pela ANAC têm o objetivo de estabelecer regras e condutas a serem seguidas pelo administrado. Assim, acredito ser razoável que a ausência do estabelecimento dessas regras emitidas pela ANAC ou a não internalização de normas internacionais editadas por organizações internacionais não acarrete obrigação ao administrado passível de sanção.

Conforme exposto no Voto do Relator, o RBAC 164 Emenda nº. 00 - GERENCIAMENTO DO RISCO DA FAUNA NOS AERÓDROMOS PÚBLICOS, foi publicado em 30/05/2014, pela Resolução ANAC nº. 320, de 29/05/2014. Atualmente, esse RBAC é o instrumento normativo que disciplina a questão de fundo do presente processo, apresentando os referidos “padrões mínimos”, todos relativos à questão do perigo aviário.

A Resolução ANAC nº 25, de 25/04/2008, que estabelece a tabela com valores das infrações no Anexo III, Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos), apresentava, em seu item 14, com a seguinte descrição, conforme disposto *in verbis*:

Resolução ANAC nº 25/2008

ANEXO III

(...)

Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos)

(...)

14. Não adotar medidas para o controle do perigo aviário.

O mesmo item da tabela foi alterado pela Resolução nº 382, de 14/06/2016, para a seguinte redação “14. Deixar de executar ações específicas para o gerenciamento do risco de colisão entre aeronaves e a fauna, **conforme estabelecido em regulamento.**” (grifo nosso)

Verifica-se que, atualmente, esse item inclui o trecho acima grifado, sendo clara a necessidade do cumprimento das regras estabelecidas no regulamento, no caso RBAC 164, para o gerenciamento do risco da fauna.

Dessa maneira, concluo ser adequada a presença de norma complementar quanto à matéria emitida pela ANAC, de forma a estabelecer regras a serem cumpridas pelo regulado.

Também, entendo ser relevante manter a coerência com as decisões já prolatadas anteriormente em segunda instância, especialmente, no caso concreto, quanto à questão de fundamentação do auto em norma complementar internacional.

Diante o exposto, considerando os fatos apresentados no presente processo, a decisão da Junta Recursal no processo administrativo nº 60800.012993/2010-59, as recomendações contidas no Parecer nº 286/2012/PF-ANAC/PGF/AGU, de 28/06/2012 (fls. 159/161v) e as informações contidas no Memorando nº 1831/2012/DRUM/SIA, de 29/10/2012 (fl. 171) e no Ofício nº 2479/2012/GFIS/SIA-ANAC (fl. 173), entende-se insubsistente o Auto de Infração nº 00705/2010 que deu origem ao presente processo administrativo.

Dessa forma, entendo que não se prospera a caracterização do ato infracional previsto no presente processo, diante do registro de que inexistia, à época dos fatos, norma técnica nacional regendo a matéria abordada nos autos, razão pela qual deve ser anulada a multa aplicada pela decisão de primeira instância

administrativa, com base no art. 53 da Lei nº 9.784/1999:

Lei nº 9.784/1999

CAPÍTULO XIV DA ANULAÇÃO, REVOGAÇÃO E CONVALIDAÇÃO

Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

1.4. **Conclusão**

Pelo exposto, vota-se por ANULAR o Auto de Infração nº 00705/2010, que deu origem ao presente processo, CANCELANDO-SE a multa aplicada em primeira instância administrativa que constitui o crédito nº 647.752/15-6 e arquivando o presente processo.

Ainda, quanto à *tese* aventada em decisão de primeira instância, tendo em vista as atribuições e competências desta ASJIN e o disposto no art. 1º da Portaria nº 652, de 21 de março de 2016, que institui o Comitê Técnico de Instâncias Julgadoras da ANAC, sugere-se que a questão seja transmitida pelo Presidente da Turma Recursal RJ-ASJIN ao Assessor desta Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância de forma a tratar e dirimir as divergências de entendimentos apresentadas entre a primeira e segunda instâncias administrativas desta ANAC, levando, caso entender necessária, a questão à Procuradoria junto a esta ANAC e Diretoria Colegiada desta ANAC.

É o voto.

Rio de Janeiro, 28 de junho de 2018.

RENATA DE ALBUQUERQUE DE AZEVEDO

Especialista em Regulação de Aviação Civil
SIAPE 1766164



Documento assinado eletronicamente por **Renata de Albuquerque de Azevedo, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 28/06/2018, às 14:58, 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 **1960169** e o código CRC **06090DCD**.

SEI nº 1960169



CERTIDÃO

Rio de Janeiro, 28 de junho de 2018.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO EM SEGUNDA INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA

482ª SESSÃO DE JULGAMENTO DA ASJIN

Processo (NUP): 60800.009407/2010-99

Interessado: INFRAERO - EMPRESA BRASILEIRA DE INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUARIA

Crédito de Multa (SIGEC): 647.752/15-6

AINI: 00705/2010

Membros Julgadores ASJIN:

- Cássio Castro Dias da Silva - SIAPE 1467237 - Portarias nº 751, de 07/03/2017 e 1.518, de 14/05/2018 - Presidente da Turma Recursal RJ-ASJIN
- Sérgio Luís Pereira Santos - SIAPE 2438309 - Portaria ANAC nº 1.921, de 21/10/2009 - Relator
- Renata de Albuquerque de Azevedo - SIAPE 1766164 - Portaria ANAC nº 626, de 27/04/2010

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, ANULOU o Auto de Infração nº 00705/2010, que deu origem ao presente processo, CANCELANDO a multa aplicada em primeira instância administrativa que constitui o crédito nº 647.752/15-6 e arquivando o presente processo, nos termos do voto do Membro Julgador Renata de Albuquerque de Azevedo.

Os Membros Julgadores Sérgio Luís Pereira Santos e Cássio Castro Dias da Silva votaram de acordo com o voto vista apresentado pelo Membro Julgador Renata de Albuquerque de Azevedo.

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



Documento assinado eletronicamente por **Renata de Albuquerque de Azevedo, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 29/06/2018, às 10:41, 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 **SERGIO LUIS PEREIRA SANTOS, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 29/06/2018, às 10:54, 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 **Cassio Castro Dias da Silva, Técnico(a) em Regulação de Aviação Civil**, em 29/06/2018, às 14:45, 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 **1966600** e o código CRC **5E39CBF9**.

Referência: Processo nº 60800.009407/2010-99

SEI nº 1966600