



VOTO

PROCESSO: 00065.161400/2015-21

INTERESSADO: INFRAERO

487ª. SESSÃO DE JULGAMENTO

DECISÃO EM SEGUNDA INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA

Auto de Infração: 00816/2015

Crédito de Multa (nº SIGEC): 662.269/17-0

Infração: *Não apresentar o PEZR do aeródromo no prazo estabelecido em legislação.*

Enquadramento: inciso I do art. 289 e §1º do art. 36, ambos da Lei nº. 7.565 de 19/12/1986 (CBA), subitem (2) da letra "b" do item 161.61 da Emenda nº. 01, de 13 de setembro de 2013 do Regulamento Brasileiro de Aviação Civil - RBAC 161, e c/c o item 23 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do ANEXO III da Resolução ANAC nº. 25/08.

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

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo registrado no Sistema Eletrônico de Informações – SEI/ANAC sob o nº 00065.161400/2015-21, instaurado em face da empresa INFRAERO, CNPJ nº 00.352.294/0001-10, para apuração de conduta eventualmente infracional, ocorrida em 30/09/2015 e materializada no Auto de Infração – AI nº 00816/2015 (fl. 01), dando origem ao presente processo, descrevendo o abaixo *in verbis*:

AI nº 00816/2015

DATA: 13/11/2015 ORA: 09:30 LOCAL: Aeroporto de Rio Branco (SBRB) Acre/AC

Descrição da Ocorrência: Não apresentar o PEZR do aeródromo no prazo estabelecido em legislação.

CÓDIGO EMENTA: CSL (23)

HISTÓRICO: Foi constatado, conforme Relatório de Fiscalização Nº 018/2015/GTDA/GCOP/SIA, que o operador de aeródromo do Aeroporto de Rio Branco (SBRB), que teve um movimento anual de aeronaves no ano de 2010 entre 10.000 (dez mil) e 45.000 (quarenta e cinco mil) movimentos, não apresentou seu respectivo PEZR para registro na ANAC, em conformidade com o RBAC 161, que versa sobre Planos de Zoneamento de Ruído de Aeródromos (PZR) e que exige apresentação de PEZR até 29 de setembro de 2015, para os aeródromos entre 10.000 (dez mil) e 45.000 (quarenta e cinco mil) movimentos anuais de aeronaves no ano de 2010.

Capitulação: Artigo 36, §1º e art. 289, inciso I da Lei nº 7.565, de 19/12/1986 (CBA), c/c Regulamento Brasileiro de Aviação Civil - RBAC 161, Emenda nº. 01, de 13 de setembro de 2013, item 161.61, letra b, subitem (2) c/c Resolução ANAC nº 25, Anexo III, Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos), item 23.

À fl. 02, consta Relatório de Fiscalização nº 018/2015/GTDA/GCOP/SIA, datado de 13/11/2015, as informações constantes do referido Auto de Infração.

Notificado da lavratura em 07/12/2015 (fl. 03), o autuado protocolou/enviou defesa em 22/12/2015 (fls. 04 a 17), oportunidade em que afirma que: (i) a elaboração do PEZR tem como pressuposto a realização de ações não apenas por parte do operador do aeródromo, mas também pela ANAC e pelo Município em que está localizado o aeródromo; (ii) no âmbito das ações de sua competência, a INFRAERO teria adotado as medidas possíveis para elaboração e apresentação do documento no prazo; (iii) não dispõe de meios jurídicos para compelir a municipalidade a inserir em seu Plano Diretor Municipal as restrições decorrentes do PEZR; (iv) a INFRAERO vem buscando entendimento com o Município, por meio da celebração de Acordos de Cooperação Técnica, de forma que as restrições de uso de solo sejam incorporadas na legislação municipal; (iv) tem apresentado aos municípios propostas de Acordo de Cooperação Técnica com intuito de viabilizar o desenvolvimento de estudos que orientam a tomada de decisão correspondente; (v) o Plano Diretor Aeroportuário PDIR teria sido encaminhado ao Estado-Maior da Aeronáutica - EMAER em 2013 e que, até aquele momento, não havia recebido resposta daquele órgão; (vi) a elaboração do PEZR dependeria de prévia aprovação, pela ANAC, do Plano Diretor Aeroportuário - PDIR, previsto na Resolução ANAC 153/2010, mas que o prazo previsto no RBAC 161 deixou de considerar os prazos previstos na Resolução ANAC nº. 153/2010; (vii) a norma gerou uma obrigação juridicamente impossível - cujo atendimento dependeria de fatos alheios à sua vontade; (ix) estes impeditivos já teriam sido trazidos à atenção da ANAC antes mesmo do vencimento do prazo, por meio dos Ofícios nº 6182/DPDR(DRIU)/DEME/2013 e nº 14007/DRPD(DRIU)/2013, e que apenas em 28/02/2014 a ANAC se manifestou sobre o tema, por meio do Ofício nº 46/2014/SIA/ANAC, indicando a possibilidade de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, conforme deliberação da Diretoria da ANAC em 14/01/2014, concluindo, então, pela intenção da ANAC de propor, de ofício, a celebração de TAC com a autuada, conforme previsão do art. 3º, I, da Resolução ANAC nº. 199/2011; e (x) com o intuito de afastar expressamente a preclusão ao que alude o §2º do art. 3º dessa Resolução, reitera sua intenção de celebrar a avença, conforme Ofício nº 7131/DJRG/2015, de 10/10/2015; (xii) requer que o AI impugnado seja anulado, ao considerar que este deriva de obrigação ilegal; e (xiii) no caso de não acolhimento das razões expostas, requer a aplicação de penalidade em seu patamar mínimo.

Anexo ao presente processo, cópias de documentos com a finalidade de demonstrar poderes de representação (fls. 08 a 17).

Em 07/03/2016, foi certificada a existência de manifestação tempestiva juntada aos autos, bem como o encerramento da fase instrutória e início da fase de análise e decisão (fl. 18).

Em 26/10/2016, foi emitido Termo de Encerramento de Trâmite Físico - TETF, sendo o presente processo convertido em processo eletrônico e passando a tramitar no Sistema Eletrônico de Informações (SEI!).

Em 14/02/2017, foi emitido Despacho AIM referente à análise do pedido de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), apresentado para a definição de medidas corretivas e prazos a serem observados com vistas à adequação das condutas tratadas à regulamentação vigente. A partir da análise dos autos, não foi possível identificar todos os elementos necessários para encaminhamento do pedido à análise técnica, por não apresentar informações essenciais para a celebração, nos termos da Resolução ANAC nº 199/2011. Após consulta aos autos do processo 00058.046439/2013-46, ao qual foi juntado o Ofício nº 7131/DJRG/2015 de 10/10/2015, não se identificou proposta de TAC atinente ao PEZR do aeródromo ora em discussão.

Desse modo, recomendou-se a intimação da INFRAERO para, no prazo de 20 (vinte) dias contados da notificação, apresentar informações com intuito de delimitar o objeto do pedido, instruir o processo com elementos essenciais para viabilizar a avaliação técnica da matéria, e subsidiar a tomada de decisão da Autoridade Competente, sob pena, *do contrário*, obter manifestação desfavorável à celebração do TAC.

Proposta de Ofício foi acostada aos autos e submetida à apreciação do Superintendente de Infraestrutura Aeroportuária, originando a minuta do Ofício nº 51(SEI)/2017/SIA-ANAC, de 15/02/2017 (SEI! 0434715).

Em resposta, foi apresentado pela empresa interessada o Ofício nº 731/DJRS/2017, datado de 14/03/2017, referente à “Complementação da Instrução do Pedido de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta”, ressaltando o interesse na celebração do TAC proposto e que o autuado permanece à disposição para esclarecimentos necessários (SEI! 0511041).

Em 17/04/2017, emitiu-se Despacho AIM (SEI! 0600007), considerando pertinente que as negociações sobre o TAC fossem conduzidas em autos apartados, tendo em vista que apesar de manter interesse na celebração do TAC, não houve pedido de suspensão do presente processo administrativo sancionador. Assim, destacou-se a existência do processo 00058.046439/2013-46 destinado à negociação de TAC relativamente a outros 12 (doze) aeródromos administrados pela INFRAERO, e para os quais o prazo para apresentação do Plano Específico de Zoneamento de Ruído – PEZR venceu em 29/09/2013, conforme seção 161.61 (b) (1) do RBAC 161.

Ante a pertinência temática entre o pedido de TAC deste processo e aqueles processados nos autos do processo 00058.046439/2013-46, e objetivando facilitar o tratamento uniforme de demandas congêneres, determinou-se a extração de cópias do Ofício 51 e sua resposta, e do Ofício nº. 731/DJRS/2017 para juntada aos autos daquele processo, com o seguimento da análise do acordo exclusivamente naquele expediente.

Em 22/08/2017, foi promovida diligência interna, dirigida à Gerência de Certificação e Segurança Operacional – GCOP (SEI! 0982114), com intuito de buscar respostas para os seguintes questionamentos:

- a) Em que data foram apresentadas as curvas de ruído pelo operador de aeródromo para validação da ANAC? Em caso de múltiplas tratativas para resolução de pendências, indicar as datas de cada apresentação.
- b) Em que data foi comunicado ao operador de aeródromo o resultado da análise das curvas de ruído apresentadas? Em caso de múltiplas tratativas para resolução de pendências, indicar as datas de cada comunicação.
- c) Em que data foi apresentado o PEZR para registro na ANAC?
- d) Qual a situação atual do processo de registro de PEZR do aeródromo?

Os autos do processo foram disponibilizados àquela Gerência pelo Sistema Eletrônico de Informações – SEI/ANAC.

Em resposta à diligência, em 29/08/2017, a GTDA/GCOP apresentou os esclarecimentos constantes em Despacho GTDA (SEI! 1004047):

- a) Em que data foram apresentadas as curvas de ruído pelo operador de aeródromo para validação da ANAC? Em caso de múltiplas tratativas para resolução de pendências, indicar as datas de cada apresentação.
Não apresentou as curvas para validação.
- b) Em que data foi comunicado ao operador de aeródromo o resultado da análise das curvas de ruído apresentadas? Em caso de múltiplas tratativas para resolução de pendências, indicar as datas de cada comunicação.
-
- c) Em que data foi apresentado o PEZR para registro na ANAC?
-
- d) Qual a situação atual do processo de registro de PEZR do aeródromo?
Pendente.

Em 30/08/2017, foi emitido o Ofício nº 30(SEI)/2017/AIM/GNAD/SIA-ANAC, concedendo o prazo de 20 (vinte) dias para manifestação por parte do interessado (SEI! 1020577).

Foi juntado o Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral da INFRAERO, emitido pela Receita Federal do Brasil em 25/04/2017 (SEI! 1038631).

Notificado acerca da diligência, em 11/09/2017 (SEI! 1064198), o autuado enviou/protocolou

manifestação em 29/09/2017 (SEI! 1112603), oportunidade em que: (i) reitera os argumentos apresentados em defesa (ii) sustenta que não restaria dúvida de que pendências no processo de aprovação do PDIR deveriam “sobrestar, retardar ou impactar negativamente o processo de registro do PEZR na Agência”; e (iii) o prazo estabelecido no RBAC 161 teria gerado obrigação juridicamente impossível, vez que não considera que a interação com o município e a própria aprovação do PDIR seriam pressupostos essenciais à elaboração do PEZR.

O setor competente, em decisão motivada datada de 16/10/2017 (SEI! 1149490), confirmou o ato infracional, enquadrando a referida infração no inciso I do art. 289 e §1º do art. 36, ambos da Lei nº. 7.565 de 19/12/1986 (CBA), subitem (2) da letra "b" do item 161.61 da Emenda nº. 01, de 13 de setembro de 2013 do Regulamento Brasileiro de Aviação Civil - RBAC 161, e c/c o item 23 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do ANEXO III da Resolução ANAC nº. 25/08, aplicando, sem qualquer circunstância atenuante e/ou agravante (§1º e §2º do art. 22 da Resolução ANAC nº. 25/08), *ao final*, sanção multa, *no patamar médio*, no valor de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais).

A empresa interessada, notificada em 22/01/2018 (SEI! 1451239), interpôs sua peça de recurso em 25/01/2018 (Processo nº. 00058.002815/2018-03), oportunidade em que alega: (i) impossibilidade de responsabilidade exclusiva do operador no cumprimento do prazo estabelecido no RBAC 161; (ii) insubsistência da Resolução ANAC nº. 25/08, para que este dispositivo normativo “[...] venha a punir com sanção pecuniária a Infraero neste processo”; (iii) vício formal da Resolução ANAC nº. 25/08; (iv) Vício material da Resolução ANAC nº. 25/08; (v) Redução da pena descrita no item 23 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº. 25/08, tendo em vista a as Resoluções ANAC nº. 382/16 e Resolução ANAC nº. 235, 12; (vi) existência de circunstância atenuantes; (vii) reconhecimento da prática da infração; (viii) adoção de providências voluntárias eficazes para evitar ou amenizar as consequências da infração; (ix) requer, ao final, “[...] que a alteração ocorra com base no valor mínimo, qual seja, R\$ 8.000,00 (oito mil reais), em vista da existência das circunstâncias atenuantes de reconhecimento da prática da infração e adoção voluntária de providência eficaz para amenizar as consequências da infração ao caso em epígrafe”.

Aferição de tempestividades, datado de 31/01/2018 (SEI! 1482815).

É o breve relatório.

2. DAS PRELIMINARES

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

Da Alegação de Inaplicabilidade da Resolução ANAC nº. 25/08 como Norma Fundamentadora da Aplicação da Sanção Administrativa:

Em sede recursal, o interessado alega a inaplicabilidade da Resolução ANAC nº. 25/08, como norma fundamentadora da aplicação da sanção administrativa, pois, *segundo seu entendimento*, não servindo como embasamento para o sancionamento do ato infracional ora processado. No entanto, cabe ressaltar que, *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.

Observa-se que entender que a norma que impõe a conduta não poderia ser veiculada por meio de Resolução seria afastar o poder regulador dessa Agência, atribuído à ANAC nos termos da Lei nº 11.182/2005, esta criou este órgão regulador.

Assim, conforme a Lei nº 11.182/2005, foi criada a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC,

autarquia federal submetida a regime especial, à qual foram atribuídos poderes regulatório/normativo e fiscalizador sobre as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária (art. 2º), restando tais competências delineadas nos termos do artigo 8º do referido diploma legal, cujos incisos X, XI, XXI, XXVIII, XXX e XXXV preconizam conforme abaixo *in verbis*:

Lei nº 11.182/2005

Art. 8o Cabe à ANAC adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe: (...)

X – regular e fiscalizar os serviços aéreos, os produtos e processos aeronáuticos, a formação e o treinamento de pessoal especializado, os serviços auxiliares, a segurança da aviação civil, a facilitação do transporte aéreo, a habilitação de tripulantes, as emissões de poluentes e o ruído aeronáutico, os sistemas de reservas, a movimentação de passageiros e carga e as demais atividades de aviação civil;

XI – expedir regras sobre segurança em área aeroportuária e a bordo de aeronaves civis, porte e transporte de cargas perigosas, inclusive o porte ou transporte de armamento, explosivos, material bélico ou de quaisquer outros produtos, substâncias ou objetos que possam pôr em risco os tripulantes ou passageiros, ou a própria aeronave ou, ainda, que sejam nocivos à saúde; (...)

XXI – regular e fiscalizar a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, com exceção das atividades e procedimentos relacionados com o sistema de controle do espaço aéreo e com o sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos; (...)

XXVIII - fiscalizar a observância dos requisitos técnicos na construção, reforma e ampliação de aeródromos e aprovar sua abertura ao tráfego; (...)

XXX – expedir normas e estabelecer padrões mínimos de segurança de voo, de desempenho e eficiência, a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços aéreos e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, inclusive quanto a equipamentos, materiais, produtos e processos que utilizarem e serviços que prestarem; (...)

XXXV – reprimir infrações à legislação, inclusive quanto aos direitos dos usuários, e aplicar as sanções cabíveis; (...)

De acordo com o aludido dispositivo e seus incisos, cumpre à mencionada autarquia federal, portanto, regular e fiscalizar a infraestrutura aeroportuária, segurança da aviação civil e facilidades do transporte aéreo, competindo-lhe, conseqüentemente, editar normas que regrem o setor e zelar pelo seu devido atendimento.

Cabe à entidade autárquica atuar de modo a garantir a observância do marco regulatório, o que lhe impõe a adoção de medidas repressivas, corretivas e punitivas em desfavor daqueles que infringem as normas de regência da atividade.

Evidente que o referido poder normativo, conferido à ANAC, permite tanto a edição de normas, que criam obrigações e deveres para os administrados, como os sujeitem à imposição de sanções na hipótese de seu descumprimento, sob pena de, *ao não se admitir a previsão de penalização em legislação complementar editada pela autarquia federal*, restar tolhida a sua capacidade de coerção, tornando inócuos os atos normativos produzidos pela agência reguladora.

Cumpra, ainda, assinalar que o CBA considera, no §3º do seu artigo 1º, a seguinte redação *in verbis*:

CBA

CAPÍTULO I

Disposições Gerais

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

§ 3º A legislação complementar é formada pela regulamentação prevista neste Código, pelas leis especiais, decretos e normas sobre matéria aeronáutica (artigo 12).

No presente caso, verifica-se que a imposição de penalidade por não apresentar o PEZR do aeródromo

no prazo estabelecido em legislação, teve amparo legal no inciso I do art. 289 e §1º do art. 36, ambos da Lei nº. 7.565 de 19/12/1986 (CBA), subitem (2) da letra "b" do item 161.61 da Emenda nº. 01, de 13 de setembro de 2013 do Regulamento Brasileiro de Aviação Civil - RBAC 161, e c/c o item 23 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do ANEXO III da Resolução ANAC nº. 25/08.

Observa-se que o inciso I do artigo 289 do CBA autoriza, *dentre outras medidas*, a imposição de sanção pecuniária no caso de descumprimento tanto dos preceitos do próprio CBA, como do das disposições da "legislação complementar". Assim, não obstante o poder regulatório legalmente atribuído à ANAC já lhe permita não apenas editar regras de conduta para os regulados, como também estabelecer sanções administrativas para o eventual caso de descumprimento daquelas, objetivando assegurar a sua efetividade, a imposição de penalidade pecuniária, por inobservância de norma complementar sobre infraestrutura aeroportuária, encontra amparo legal nos preceitos veiculados no referido art. 289.

Observa-se ainda que, com o advento da Resolução ANAC nº 58/2008, o primeiro quadro do ANEXO II da Resolução ANAC nº 25/2008 restou revogado e substituído pelo ANEXO III da Resolução ANAC nº 25/08 (incluído pela Resolução ANAC nº 58/2008), que melhor detalhou os critérios de quantificação das distintas infrações na área de infraestrutura aeroportuária, facilitação, segurança da aviação civil, entre outras áreas não especificadas no art. 299 e 302 e seus incisos.

No tocante à quantificação de multa imposta, a Resolução ANAC nº 25/2008 e a Instrução Normativa ANAC nº 08/2008 disciplinam, de modo a atender ao preceito contido no artigo 295 do CBA ('A multa será imposta de acordo com a gravidade da infração, podendo ser acrescida da suspensão de qualquer dos certificados ou da autorização ou permissão'), o procedimento para o arbitramento de penalidades pecuniárias, mediante a eleição dos critérios objetivos aplicáveis.

De acordo com os artigos 20, 21 e 22 da Resolução ANAC nº 25/2008, para imposição das penalidades previstas na referida Resolução, será aplicado o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA) e sua legislação complementar, bem como as demais normas de competência da autoridade da aviação civil, restando estabelecido que a dosimetria da sanção deve ter início no termo médio, permitindo a eventual existência de circunstâncias atenuantes e/ou agravantes previstas o seu deslocamento para o valor mínimo ou máximo.

Diante de todo o exposto, resta a esta ANAC regular o setor, utilizando-se de instrumentos que permitem compelir os administrados à observância do regramento vigente, de acordo com a Lei nº 11.182/2005. Nesse sentido, verifica-se que as condutas, penalidades e valores de multa dispostos na Resolução ANAC nº 25/08 são perfeitamente aplicáveis ao presente processo administrativo.

Em resumo, demonstrou-se, assim, que a aplicação da penalidade ao interessado no feito tem, *sim*, base legal, *afastando a alegação do interessado*, na medida em que os dispositivos mencionados acima fundamentam a aplicação de sanção quando houver afronta à norma aeronáutica.

Da Alegação de Inaplicabilidade dos Valores Previstos nas Tabelas dos ANEXOS da Resolução ANAC nº. 25/08:

Deve-se, ainda, apontar que o então Departamento de Aviação Civil - DAC, órgão que precedeu a ANAC como Autoridade de Aviação Civil, também já disciplinava os valores de multa aplicáveis à violação da legislação aeronáutica por regulamento – prerrogativa delegada pelo CBA e que não definiu o valor das sanções aplicáveis às condutas elencadas. Percebe-se, portanto, que a definição da dosimetria das penalidades aplicáveis é uma das "*prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência*".

Com a substituição gradativa dos normativos do Comando pelos normativos da ANAC, foram traçados parâmetros objetivos para a dosimetria das sanções pecuniárias em conformidade com a gravidade da infração, estabelecendo-se, nos ANEXOS à Resolução ANAC nº. 25/2008, três faixas de aplicação, conforme circunstâncias atenuantes e agravantes, e a especificação de quais violações mereceriam menor grau de reprovação pela autarquia – inovação que beneficiou o autuado, vez que trouxe transparência e objetividade na aplicação das sanções sem extrapolação do valor máximo que havia sido inicialmente

fixado pelo então DAC e que definia a aplicação de penalidades de até R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) para as violações à legislação complementar.

A respeito de suposta limitação à imposição de sanções pecuniárias ao montante de R\$ 31.477,34, *conforme sugerido*, em atenção ao contido no *caput* do art. 299 do CBA, também não assiste razão ao autuado. Ainda que se admitisse a limitação, imperioso seria reconhecer que esta seria aplicável apenas às infrações previstas no próprio art. 299, ou seja, não alcançaria as infrações apuradas com fundamento no art. 289 combinado com a Legislação complementar. É esta, aliás, a literalidade do dispositivo: “*Será aplicada multa de (vetado) até 1.000 (mil) valores de referência, ou de suspensão ou cassação de quaisquer certificados de matrícula, habilitação, concessão, autorização, permissão ou homologação expedidos segundo as regras deste Código*”.

Entende-se, assim, que a extrapolação do sentido restritivo contido na expressão - “*nos seguintes casos*” - para viabilizar a aplicação do limite a todas as infrações à legislação é patrocinar interpretação que o texto normativo não comporta.

Importante frisar, por fim, que a Resolução ANAC nº 25/2008 não é a fonte primária da obrigação e referência única na aplicação da sanção, sendo complementada pelo item 111.47 (b) do RBAC 111, aprovado pela Resolução ANAC nº 171, de 24/08/2010.

A Resolução ANAC nº. 25/2008 apenas prevê valores distintos de multa para as diversas hipóteses de infração à legislação complementar editada pela ANAC, conforme definido no *caput* do art. 289 do CBA. Especificamente, quanto aos valores das multas previstos nas tabelas, há que se salientar que a Resolução ANAC nº 25/2008 foi editada em substituição à Resolução ANAC nº 13/2007, a qual, *por sua vez*, substituiu a antiga IAC 012-1001, esta aprovada pela Portaria nº DAC Nº 130/DGAC, de 27/01/2003, publicada no DOU nº 23, de 31/01/2003, portanto, anterior à Lei nº 11.182/2005. O ANEXO 6 da referida Instrução continha Tabela de Infrações, que indicava, para os casos de infrações referentes à administração aeroportuária, apenas uma única ocorrência genérica com a seguinte descrição: “*Infração aos preceitos gerais do CBA ou da legislação complementar*”. As multas consignadas para as ocorrências, *no caso de pessoa jurídica*, previam o valor máximo de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais). Na sequência, a entrada em vigor da então Resolução ANAC nº 13/2007 apenas manteve referida disposição, em termos idênticos.

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

Ressalta-se que o ato normativo em questão foi editado por esta Agência Reguladora nos limites de sua competência, assim definida no art. 8º da Lei nº 11.182/2005, com destaque para os incisos VII, X, XI, XXX, XXXV e XLVI. Trata-se, portanto, de norma revestida de presunção de *legalidade* e *legitimidade*, como são os atos da Administração Pública Federal, não havendo que se falar na existência de qualquer vício, seja formal ou material.

Destaca-se, ainda, que referida Resolução tem por escopo garantir a segurança das operações aéreas, visto que consiste em instrumento eficaz e necessário para compelir os regulados a cumprirem os requisitos de segurança previstos na Lei e na legislação complementar editada por esta Agência.

Da Regularidade Processual:

Notificada da lavratura do referido Auto de Infração, em 07/12/2015 (fl. 03), a empresa interessada apresenta a sua Defesa, em 22/12/2015 (fls. 04 a 17). Realizada diligência interna, em 22/08/2017 (SEI! 0982114), oportunidade em que o interessado apresenta suas considerações, em 29/08/2017 (SEI! 1004047). A empresa interessada foi, *devidamente*, notificada (SEI! 1149490), em 11/09/2017, quanto à decisão de primeira instância, oportunidade em que interpõe sua peça de recurso em 22/01/2018 (SEI! 1451239).

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

Quanto à Fundamentação da Matéria – Não apresentar o PEZR do aeródromo no prazo estabelecido em legislação.

Conforme consta do referido Auto de Infração, a infração foi descrita da seguinte forma:

AI nº 00816/2015

DATA: 13/11/2015 ORA: 09:30 LOCAL: Aeroporto de Rio Branco (SBRB) Acre/AC

Descrição da Ocorrência: Não apresentar o PEZR do aeródromo no prazo estabelecido em legislação.

CÓDIGO EMENTA: CSL (23)

HISTÓRICO: Foi constatado, conforme Relatório de Fiscalização Nº 018/2015/GTDA/GCOP/SIA, que o operador de aeródromo do Aeroporto de Rio Branco (SBRB), que teve um movimento anual de aeronaves no ano de 2010 entre 10.000 (dez mil) e 45.000 (quarenta e cinco mil) movimentos, não apresentou seu respectivo PEZR para registro na ANAC, em conformidade com o RBAC 161, que versa sobre Planos de Zoneamento de Ruído de Aeródromos (PZR) e que exige apresentação de PEZR até 29 de setembro de 2015, para os aeródromos entre 10.000 (dez mil) e 45.000 (quarenta e cinco mil) movimentos anuais de aeronaves no ano de 2010.

Capitulação: Artigo 36, §1º e art. 289, inciso I da Lei nº 7.565, de 19/12/1986 (CBA), c/c Regulamento Brasileiro de Aviação Civil - RBAC 161, Emenda nº. 01, de 13 de setembro de 2013, item 161.61, letra b, subitem (2) c/c Resolução ANAC nº 25, Anexo III, Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos), item 23.

O fato foi enquadrado no §1º do art. 36 e inciso I do art. 289, ambos do CBA, por infringir item 161.61 (b)(2) da Emenda nº 01 do Regulamento Brasileiro de Aviação Civil - RBAC 161, abaixo transcritos:

CBA

Art. 36. Os aeródromos públicos serão construídos, mantidos e explorados:

§ 1º A fim de assegurar uniformidade de tratamento em todo o Território Nacional, a construção, administração e exploração, sujeitam-se às normas, instruções, coordenação e controle da autoridade aeronáutica.

(...)

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

I – multa; (...)

RBAC 161 - Emenda nº 01

161.61 Disposições finais e transitórias (...)

(b) O operador de aeródromo deve apresentar o PEZR para registro na ANAC, em conformidade com este RBAC até: (...)

(2) 29 de setembro de 2015, para aeródromos com número de movimentos anuais de aeronaves no ano de 2010 entre 10.000 (dez mil) e 45.000 (quarenta e cinco mil); (...)

Ademais, o ANEXO III da Resolução ANAC nº 25/2008, no item 23 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos), previa, à época dos fatos, a aplicação de sanção de multa nos valores mínimo (R\$ 20.000,00), intermediário (R\$ 35.000,00) e máximo (R\$ 50.000,00) para a conduta descrita como:

ANEXO III da Resolução ANAC nº. 25/08

Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) (...)

23. Não obedecer quaisquer preceitos do Código Brasileiro de Aviação Civil e das Normas Regulamentares não elencados acima; (...)

Importante, *neste momento*, trazer a esta análise as sólidas considerações apontadas em decisão de primeira instância (SEI! 1149385 e 1149490), oportunidade em que este relator declara sua total concordância, com base no §1º do art. 50 da Lei nº. 9.784/99, conforme abaixo transcrito *in verbis*:

ORBAC 161 define os critérios técnicos aplicáveis na análise de questões relacionadas ao ruído aeronáutico na aviação civil e estabelece, para os operadores de aeródromos, os requisitos de elaboração e aplicação do Plano de Zoneamento de Ruído – PZR[1].

Depreende-se do normativo que o Plano de Zoneamento de Ruído de Aeródromo – PZR é o documento elaborado com o intuito de representar geograficamente a área de impacto do ruído aeronáutico decorrente de operações de aeronaves e, aliando-se ao ordenamento adequado das atividades locais, ser o instrumento de preservação do desenvolvimento dos aeródromos em harmonia com as comunidades situadas no seu entorno. O PZR deve ser elaborado pelo operador de aeródromo, seguindo a metodologia prevista no Regulamento e com as recomendações ao uso do solo dispostas na Subparte E, e então apresentado para registro na ANAC[2].

No que concerne à elaboração do documento, observa-se que o PZR é integrado pelas curvas de ruído e pelas compatibilizações e incompatibilizações ao uso do solo estabelecidas para as áreas delimitadas por essas curvas[3]. Já o Plano Específico de Zoneamento de Ruído – PEZR, que é um dos tipos de PZR, é composto pelas curvas de ruído de 85, 80, 75, 70 e 65, e elaborado a partir de perfis operacionais específicos, em conformidade com o disposto na Subparte D do RBAC 161. A elaboração do PEZR é obrigatória para os aeródromos com média anual de movimento de aeronaves superior a 7.000 (sete mil) nos últimos 3 (três) anos antes da entrada em vigor do RBAC 161. Para os demais, é facultado ao operador escolher o tipo de plano a ser elaborado, porém a ANAC poderá solicitar a elaboração de PEZR a qualquer aeródromo que achar necessário, conforme item 161.15 (b) do referido regulamento.

No que tange ao procedimento de validação das curvas de ruído propensas a integrar o PEZR, o item 161.33 atribui ao operador do aeródromo **a responsabilidade por encaminhar à ANAC** (i) o relatório técnico, contendo a memória de cálculo das cinco curvas de ruído (85, 80, 75, 70 e 65) e a justificativa para os dados de entrada; (ii) os arquivos eletrônicos, gerados pelo programa computacional usado no cálculo das cinco curvas; e (iii) a planta em escala que permita a identificação de ruas e lotes da região, além da localização das pistas de pouso e decolagem, limites do sítio aeroportuário, curvas de ruído, dentre outros elementos. Estas curvas, após validação da ANAC[4], estarão aptas a compor o PEZR a ser elaborado e registrado junto à Agência.

Ressalte-se, ainda, que a elaboração do PEZR abrange mais do que o mero cálculo das curvas de ruído, uma vez que a norma exige, ainda, que conste do documento os usos do solo compatíveis e incompatíveis para as áreas por ele abrangidas conforme metodologia descrita na seção 161.41 do Regulamento.

Uma vez elaborado o PEZR, composto com curvas de ruído validadas pela ANAC e indicação correspondente dos usos compatíveis e incompatíveis do solo, deve o operador de aeródromo apresentar o Plano para registro na Agência. Determinou o regulamento, em suas disposições transitórias[5], que os aeródromos que tenham entre 10.000 (dez mil) e 45.000 (quarenta e cinco mil) movimentos de aeronaves no ano de 2010, como era o caso de SBRB, deveriam ter finalizado o processo de elaboração do PEZR e apresentado para registro até 29 de setembro de 2015. É essa a obrigação que se reputa descumprida nos autos do presente processo.

Primeiramente, cabe registrar que a data e a hora trazidos no Auto de Infração nº 00816/2015 – 13/11/2015, às 09:30h - não correspondem ao momento em que se deu a suposta conduta infracional. À luz do item 161.61 (b) (2) que fixa a data de 29/09/2015 como o limite temporal para a apresentação do PEZR, observa-se que a infração administrativa restaria configurada no dia imediatamente subsequente. Assim, fixando-se o prazo para registro do PEZR até 29/09/2015, a infração estaria configurada se inexistente o pedido de registro do PEZR em 30/09/2015.

Observa-se, no entanto, que o erro não chegou a afetar a essência do ato administrativo praticado, já que não dificultou o atingimento de sua finalidade de individualização e apuração de infração ou implicou qualquer prejuízo ao exercício, pelo autuado, de seu direito à ampla defesa e ao contraditório, sobretudo porque as informações registradas no campo “Histórico” fazem alusão direta ao vencimento do prazo em 29/09/2015. Ademais, o próprio autuado demonstra, em suas manifestações nos autos, ter sido capaz de identificar perfeitamente a irregularidade que lhe é

imputada. Não havendo sido demonstrado nenhum prejuízo a partir do vício e, ante a forma simples que rege os atos administrativos, não há que se falar em nulidade do auto de infração (*pas de nullité sans grief*).

Quanto ao mérito da imputação, sustenta a autuada que haveria impossibilidade jurídica de cumprimento da obrigação, uma vez que o regulamento demandaria a execução de ações a cargo de outros entes – Municípios e ANAC – como condicionantes à elaboração do PEZR.

A respeito da interação com os municípios afetados, dispõe o RBAC 161 que:

161.13 Disposições gerais

(d) O operador de aeródromo, **após a efetivação do registro do PZR na ANAC**, deve divulgá-lo ao(s) município(s) abrangido(s) pelo Plano e demais órgãos interessados, no prazo de 30 (trinta) dias a contar de seu registro.

161.31 Metodologia para elaboração das curvas de ruído que compõem o PEZR

(d) O operador de aeródromo deve, **para elaboração ou revisão do PEZR, atuar em cooperação com os município(s) abrangido(s) pelo Plano**, assegurando o desenvolvimento dos estudos de forma integrada com os demais órgãos interessados, respeitando o estabelecido na Subparte E deste RBAC.

161.51 Compatibilização ao uso do solo

Após o registro do PZR na ANAC, o operador de aeródromo deve buscar ações de compatibilização do uso do solo com o(s) município(s) abrangido(s) pelas curvas de ruído, bem como com a comunidade de entorno, notificando a ANAC, os municípios e os órgãos interessados sempre que forem identificados usos incompatíveis com os PZR aprovados.

Verifica-se, assim, que antes do registro do PEZR apenas se exige do operador de aeródromo que a elaboração do documento seja feita **em cooperação com os municípios**, não se exigindo qualquer anuência ou validação pela Prefeitura das curvas ou restrições projetadas – uma vez que as ações de compatibilização do uso do solo deverão ser buscadas, nos termos do Regulamento, **após a efetivação do registro do Plano junto à ANAC**. Lembre-se, novamente, que o cálculo das curvas de ruído é etapa prévia e, por isso, não se confunde com a elaboração do PEZR.

Assim, considerando que a conduta apurada no presente processo concerne à falta de registro do PEZR no prazo previsto no RBAC 161 (etapa anterior à incorporação dos Planos na legislação municipal), entende-se que a alegada recusa ou atraso dos municípios de incorporar as restrições nos Planos Diretores Municipais afetados não constitui impedimento à elaboração e apresentação para registro do PEZR no prazo previsto no regulamento.

Sendo a necessidade de *cooperação* com o Município etapa do processo de elaboração **do PEZR** e a necessidade de *compatibilização das restrições* etapa posterior ao registro, não há como se concluir que tenha sido a falta de participação do Município a obstar a apresentação das curvas corrigidas à ANAC, uma vez que para essa etapa não se exigiria, pelo regulamento, a mencionada interação. De se ressaltar, ainda, que, até a data da resposta à diligência, 29/08/2017, a INFRAERO sequer havia apresentado as curvas de ruído para validação da ANAC.

No que concerne à atuação da ANAC e, a respeito da alegada necessidade de prévia aprovação do Plano Diretor, foram solicitados subsídios à Gerência Técnica de Desenvolvimento Aeroportuário – GTDA, que se manifestou por Despacho GTDA, nos seguintes termos:

a) Em que data foram apresentadas as curvas de ruído pelo operador de aeródromo para validação da ANAC? Em caso de múltiplas tratativas para resolução de pendências, indicar as datas de cada apresentação.

Não apresentou as curvas para validação.

b) Em que data foi comunicado ao operador de aeródromo o resultado da análise das curvas de ruído apresentadas? Em caso de múltiplas tratativas para resolução de pendências, indicar as datas de cada comunicação.

-

c) Em que data foi apresentado o PEZR para registro na ANAC?

-

d) Qual a situação atual do processo de registro de PEZR do aeródromo?

Pendente.

Veja-se, ademais, que o regulamento indica que:

161.31 Metodologia para elaboração das curvas de ruído que compõem o PEZR

(a) As cinco curvas de ruído que compõem o PEZR são calculadas por meio de programa computacional que utilize metodologia matemática apropriada para a geração de curvas, na métrica DNL

(1) O operador de aeródromo deve calcular curvas de ruído para o sistema de pistas de pouso e decolagem **previsto no planejamento para a expansão da infraestrutura aeroportuária, considerando a estimativa do número de movimentos e tipos de aeronaves, ao final do seu horizonte de planejamento.**

(i) **O operador de aeródromo que se enquadre nos critérios de exigibilidade de Plano Diretor – PDIR deve considerar o planejamento para a expansão da infraestrutura aeroportuária contido no respectivo plano.**

Neste ponto, importa ressaltar que tanto PEZR como PDIR são documentos afetos ao planejamento da infraestrutura aeroportuária. As informações relativas a esse planejamento decorrem, por evidente, dos estudos realizados pelo operador de aeródromo para futura implementação, não havendo, por isso, justificativa para que os dois documentos contenham informações dissonantes entre si relativamente ao planejamento da expansão da infraestrutura aeroportuária.

É esse o sentido da seção 161.31 (1) (i) – o de realçar que todas as informações apresentadas à ANAC relativas à expansão da infraestrutura devem estar compatíveis e coerentes entre si; em outras palavras, exige-se que as características físicas e premissas operacionais previstas em planejamento (constante do PDIR) sejam as mesmas consideradas nos PEZR propostos.

Disso decorre que as pendências relativas às características físicas e premissas operacionais que sejam apontadas em função de análise do PDIR constituirão, igualmente, pendências do processo de validação das curvas de ruído – justamente em função da pertinência destas características para a consistência das informações veiculadas nos dois planos.

Assim, ainda que se possa aventar que a identificação, pela ANAC, de inconsistências nas características físicas e/ou operacionais do aeródromo nos citados Planos possa justificar a falta de PEZR registrado junto à Agência, certo é que não justificariam a falta de **apresentação do Plano para registro, no prazo previsto, pelo operador do aeródromo** – que é a irregularidade ora apurada.

Nota-se, ademais, que o regulamento indica apenas que o operador de aeródromo deve calcular curvas de ruído para o sistema de pistas de pouso e decolagem previsto no planejamento para a expansão da infraestrutura aeroportuária – e que, havendo exigibilidade de um Plano Diretor, **o planejamento** para a expansão a ser considerado deve ser aquele contido nesse Plano. Com efeito, “considerar o planejamento adotado no PDIR” não equivale a “aguardar a aprovação do PDIR para dar início à elaboração do PEZR.” Não há, no regulamento, a aventada premissa de que a prévia aprovação do Plano pela ANAC seria etapa condicionante à elaboração das curvas de ruído.

Também não se identifica inconsistência normativa no fato de o vencimento do prazo para registro do PEZR poder divergir do vencimento do prazo para apresentação do PDIR. Como exposto, o que se requer é que o *planejamento* da expansão aeroportuária seja abordado de forma coerente entre os dois planos. Eventual discrepância entre o PEZR e um PDIR aprovado posteriormente apenas geraria, para o operador do aeródromo, a obrigação de atualizar o Plano de Zoneamento de Ruídos com base nas alterações de natureza física ou operacional previstas no PDIR e que vierem a ocorrer posteriormente à apresentação do PEZR. Essa obrigação, aliás, está expressamente contida na Seção 161.13 (f) do RBAC 161:

161.13 Disposições gerais

(..)

(f) O operador de aeródromo deve manter o PZR atualizado sempre que ocorrerem alterações de natureza física ou operacional que interfiram nos requisitos definidos neste RBAC.

Como mencionado, o processo descrito no RBAC 161 compreende ações sucessivas do operador de aeródromo consistentes na elaboração de curvas de ruído, na apresentação destas curvas para validação da ANAC[6], na elaboração do PEZR a partir de curvas validadas[7], na apresentação para registro na ANAC do PEZR elaborado e, finalmente, na execução de ações para divulgação do PEZR aos municípios envolvidos e demais órgãos interessados em até 30 dias de seu registro[8] e posterior adoção de demais ações de compatibilização do uso do solo com o(s)

município(s) abrangido(s) pelas curvas de ruído, bem como com a comunidade de entorno^[9].

Tendo em conta os elementos do processo e considerando que as curvas de ruído sequer foram apresentadas para validação da ANAC, reputa-se caracterizada a infração, de autoria do autuado, consistente em não apresentar para registro, na ANAC, o PEZR de SBRB até 29/09/2015, conforme descrita no AI nº 00816/2015, razão pela qual se propõe que seja aplicada a providência administrativa de multa, prevista no artigo 289, inciso I da Lei 7.565/1986.

[1] RBAC 161, seção 161.11 (a)

[2] RBAC 161, seção 161.13 (c)

[3] RBAC 161, seção 161.13 (a)

[4] RBAC 161, seção 161.33

[5] RBAC 161, seção 161.61 (b) (2)

[6] RBAC 161, seções 161.31 e 161.33.

[7] RBAC 161, seção 161.41

[8] RBAC 161.13 (d)

[9] RBAC 161, seção 161.51

Desta forma, ao se relacionar a ocorrência descrita pelo agente fiscal com o que determinam os dispositivos descritos acima, configura-se o descumprimento da legislação em vigor.

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

Quanto ao presente fato, conforme consta do Relatório de Fiscalização Nº 018/2015/GTDA/GCOP/SIA, o operador de aeródromo do Aeroporto de Rio Branco (SBRB), que teve um movimento anual de aeronaves no ano de 2010 entre 10.000 (dez mil) e 45.000 (quarenta e cinco mil) movimentos, não apresentou seu respectivo PEZR para registro na ANAC, em conformidade com o RBAC 161, que versa sobre Planos de Zoneamento de Ruído de Aeródromos (PZR) e que exige apresentação de PEZR até 29 de setembro de 2015, para os aeródromos entre 10.000 (dez mil) e 45.000 (quarenta e cinco mil) movimentos anuais de aeronaves no ano de 2010, contrariando, assim, o disposto no inciso I do art. 289 e §1º do art. 36, ambos da Lei nº. 7.565 de 19/12/1986 (CBA), subitem (2) da letra "b" do item 161.61 da Emenda nº. 01, de 13 de setembro de 2013 do Regulamento Brasileiro de Aviação Civil - RBAC 161, e c/c o item 23 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do ANEXO III da Resolução ANAC nº. 25/08.

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

Notificado da lavratura em 07/12/2015 (fl. 03), o autuado protocolou/enviou defesa em 22/12/2015 (fls. 04 a 17), oportunidade em que afirma que:

(i) a elaboração do PEZR tem como pressuposto a realização de ações não apenas por parte do operador do aeródromo, mas também pela ANAC e pelo Município em que está localizado o aeródromo - Conforme apontado pela fundamentação acima, o ato tido como infracional encontra sua tipificação na legislação e normatização específicas, à época, em vigor. *No caso em tela*, bem delimitada a responsabilidade administrativa da empresa interessada, não se podendo falar com solidariedade e/ou co-autoria, pois à autuada restava cumprir a normatização, conforme apontado pelo agente fiscal, *o que, no caso em tela, não ocorreu*. A empresa interessada, independentemente de entender haver outros agentes responsáveis pelo ato infracional que lhe está imputado, deve arcar com a sua responsabilidade administrativa, não sendo este o *fórum* correto para pleitear possíveis reparações quanto à terceiros.

(ii) no âmbito das ações de sua competência, a INFRAERO teria adotado as medidas possíveis para elaboração e apresentação do documento no prazo - Da mesma forma que apontado acima, o fato é que, conforme consta do Relatório de Fiscalização Nº 018/2015/GTDA/GCOP/SIA, a empresa interessada,

operadora do aeródromo do Aeroporto de Rio Branco (SBRB), que teve um movimento anual de aeronaves no ano de 2010 entre 10.000 (dez mil) e 45.000 (quarenta e cinco mil) movimentos, não apresentou seu respectivo PEZR para registro na ANAC, em conformidade com o RBAC 161, que versa sobre Planos de Zoneamento de Ruído de Aeródromos (PZR) e que exige apresentação de PEZR até 29 de setembro de 2015, para os aeródromos entre 10.000 (dez mil) e 45.000 (quarenta e cinco mil) movimentos anuais de aeronaves no ano de 2010, contrariando, assim, o disposto no inciso I do art. 289 e §1º do art. 36, ambos da Lei nº. 7.565 de 19/12/1986 (CBA), subitem (2) da letra "b" do item 161.61 da Emenda nº. 01, de 13 de setembro de 2013 do Regulamento Brasileiro de Aviação Civil - RBAC 161, e c/c o item 23 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do ANEXO III da Resolução ANAC nº. 25/08.

(iii) não dispõe de meios jurídicos para compelir a municipalidade a inserir em seu Plano Diretor Municipal as restrições decorrentes do PEZR - Com relação à participação de outros órgãos de poder na questão, deve-se reportar às sólidas considerações apostas em decisão de primeira instância (SEI! 1149385 e 1149490), oportunidade em que o analista técnico pode enfrentar a questão e a afastou como excludente da responsabilidade da empresa interessada, conforme, *inclusive*, foi colocado acima *in verbis*.

(iv) a INFRAERO vem buscando entendimento com o Município, por meio da celebração de Acordos de Cooperação Técnica, de forma que as restrições de uso de solo sejam incorporadas na legislação municipal - Da mesma forma como apontado acima, reporto-me às considerações apresentadas na decisão de primeira instância, com fundamento no §1º do art. 50 da Lei nº. 9.784/99.

(v) tem apresentado aos municípios propostas de Acordo de Cooperação Técnica com intuito de viabilizar o desenvolvimento de estudos que orientam a tomada de decisão correspondente - Nesse sentido, deve-se apontar que o regulado deve implementar esforços no sentido de cumprir a norma, cabendo-lhe, *quando necessário*, buscar orientação junto ao órgão regulador. Este é o comportamento esperado pelo órgão regulador, ou seja, o regulado deve buscar o cumprimento da normatização, não servindo, contudo, esta sua posição como excludente de seu ato infracional já cometido.

(vi) o Plano Diretor Aeroportuário PDIR teria sido encaminhado ao Estado-Maior da Aeronáutica - EMAER em 2013 e que, até aquele momento, não havia recebido resposta daquele órgão - Independentemente da necessidade de se buscar junto a outros órgãos da Administração o cumprimento de normas especiais, o ente regulador deve se atentar ao perfeito cumprimento das normas em matéria aeronáutica exigidas pelo órgão regulador, conforme foi bem apontado na fundamentação à análise de decisão de primeira instância (SEI! 1149385 e 1149490) e corroborado, *agora*, na proposição deste voto.

(vii) a elaboração do PEZR dependeria de prévia aprovação, pela ANAC, do Plano Diretor Aeroportuário - PDIR, previsto na Resolução ANAC 153/2010, mas que o prazo previsto no RBAC 161 deixou de considerar os prazos previstos na Resolução ANAC nº. 153/2010 - Esta alegação não se coaduna com a fundamentação apresentada em primeira instância, a qual fundamentou a aplicação de sanção no presente processo.

(viii) a norma gerou uma obrigação juridicamente impossível - cujo atendimento dependeria de fatos alheios à sua vontade - *Quanto a esta alegação*, deve-se reportar às considerações apresentadas em decisão de primeira instância (SEI! 1149385 e 1149490), oportunidade em que o analista técnico pode, *com segurança*, fazer a perfeita correlação do ato tido como infracional com a normatização em vigor.

(ix) estes impeditivos já teriam sido trazidos à atenção da ANAC antes mesmo do vencimento do prazo, por meio dos Ofícios nº 6182/DPDR(DRIU)/DEME/2013 e nº 14007/DRPD(DRIU)/2013, e que apenas em 28/02/2014 a ANAC se manifestou sobre o tema, por meio do Ofício nº 46/2014/SIA/ANAC, indicando a possibilidade de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, conforme deliberação da Diretoria da ANAC em 14/01/2014, concluindo, então, pela intenção da ANAC de propor, de ofício, a celebração de TAC com a autuada, conforme previsão do art. 3º, I, da Resolução ANAC nº. 199/2011 - Importante se colocar que o TAC requerido pela empresa interessada não serve como excludente de sua responsabilização do ato infracional em curso. *Ainda com relação ao TAC solicitado pela empresa interessada*, deve-se reportar, também, à análise de primeira instância (SEI! 1149385 e 1149490), oportunidade em que o analista técnico pode afastar esta alegação.

(x) com o intuito de afastar expressamente a preclusão ao que alude o §2º do art. 3º dessa Resolução, reitera sua intenção de celebrar a avença, conforme Ofício nº 7131/DJRG/2015, de 10/10/2015 - Da mesma forma, entende-se que o presente processo administrativo sancionador, em desfavor da empresa interessada, deve seguir, *independentemente*, da possibilidade de celebração de TAC.

(xi) requer que o AI impugnado seja anulado, ao considerar que este deriva de obrigação ilegal - Esta alegação foi afastada nas preliminares a este voto.

(xii) no caso de não acolhimento das razões expostas, requer a aplicação de penalidade em seu patamar mínimo - A empresa interessada requer, *ao final*, a aplicação de condições atenuantes, o que será analisado, *oportunamente*, em dosimetria da sanção a ser aplicada, *se for o caso*.

A empresa interessada, notificada em 22/01/2018 (SEI! 1451239), interpôs sua peça de recurso em 25/01/2018 (Processo nº. 00058.002815/2018-03), oportunidade em que alega:

(i) impossibilidade de responsabilidade exclusiva do operador no cumprimento do prazo estabelecido no RBAC 161 - *Conforme apontado acima*, a responsabilidade da empresa interessada ficou demonstrada, não podendo se falar em responsabilidade solidária e/ou co-autoria.

(ii) insubsistência da Resolução ANAC nº. 25/08, para que este dispositivo normativo "[...] venha a punir com sanção pecuniária a Infraero neste processo" - *Com relação a esta alegação da empresa recorrente*, deve-se apontar as considerações apresentadas em sede de preliminares deste voto, oportunidade em que este analista técnico pode afastar este tipo de alegação, corroborando a existência, *sim*, de fundamentação para a aplicação da sanção administrativa referente ao ato infracional cometido pela empresa interessada.

(iii) vício formal da Resolução ANAC nº. 25/08 - Como já apontado acima, *em preliminares a este voto*, não há qualquer vício formal na elaboração da Resolução ANAC nº. 25/2008, a qual foi estabelecida, *regularmente*, por esta ANAC, em substituição à Resolução ANAC nº. 13/07 e esta, *por sua vez*, em substituição à IAC 012-1001, de 27/01/2003, esta publicada em 31/01/2003.

(iv) vício material da Resolução ANAC nº. 25/08 - *Como se pode observar no processamento em curso*, não existe qualquer tipo de vício, *material ou formal*, que possa vir a macular o presente processo, pois presentes todos os direitos e garantias previstas em legislação e dentro dos princípios informadores da Administração Pública.

(v) redução da pena descrita no item 23 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do ANEXO III da Resolução ANAC nº. 25/08, tendo em vista a as Resoluções ANAC nº. 382/16 e Resolução ANAC nº. 235/12 - Esta alegação foi afastada nas preliminares a este voto.

(vi) existência de circunstância atenuantes - A empresa interessada requer, *ao final*, a aplicação de condições atenuantes, o que será analisado, *oportunamente*, em dosimetria da sanção a ser aplicada, *se for o caso*.

(vii) reconhecimento da prática da infração - A empresa interessada requer, *ao final*, a aplicação de condições atenuantes, o que será analisado, *oportunamente*, em dosimetria da sanção a ser aplicada, *se for o caso*.

(viii) adoção de providências voluntárias eficazes para evitar ou amenizar as consequências da infração - A empresa interessada requer, *ao final*, a aplicação de condições atenuantes, o que será analisado, *oportunamente*, em dosimetria da sanção a ser aplicada, *se for o caso*.

(ix) requer, ao final, "[...] que a alteração ocorra com base no valor mínimo, qual seja, R\$ 8.000,00 (oito mil reais), em vista da existência das circunstâncias atenuantes de reconhecimento da prática da infração e adoção voluntária de providência eficaz para amenizar as consequências da infração ao caso em epígrafe" - A empresa interessada requer, *ao final*, a aplicação de condições atenuantes, o que será analisado, *oportunamente*, em dosimetria da sanção a ser aplicada, *se for o caso*.

Sendo assim, todas as alegações apresentadas pela empresa interessada, *tanto em sede de defesa quanto em sede recursal*, ao se utilizar de seu direito constitucional, não podem prosperar.

6. DO ENQUADRAMENTO E DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO

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

Da Norma Vigente à Época dos Fatos:

Quanto ao valor da multa aplicada pela decisão de primeira instância administrativa de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais), tem-se que apontar a sua regularidade, por estar dentro dos limites impostos, à época, pela Resolução ANAC nº. 25/08.

No tocante ao presente processo administrativo, observa-se a revogação trazida pela Resolução ANAC nº 362, de 16/07/2015, *em especial*, quanto ao item 23 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do ANEXO III da Resolução ANAC nº. 25/08.

Importante trazer aos autos o entendimento exposto em parecer da Procuradoria Federal junto à ANAC nº 00154/2015/DDA/PFANAC/PGF/AGU, datado de 01/07/2015, o qual apresenta recomendações quanto à vigência das normas da ANAC. Segundo essa exposição, tal vigência é imediata, inclusive para aplicação nos processos administrativos em curso. Acrescenta ainda 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.

Embora o parecer supracitado não seja de caráter vinculante, este Relator concorda com a manifestação trazida pela Procuradoria Federal junto à ANAC, acompanhando este entendimento, quanto à interpretação e aplicação de normas administrativo-punitivas no tempo.

Das Condições Atenuantes:

Ressalta-se que o CBA, em seu art. 295, dispõe que a multa será imposta de acordo com a gravidade da infração. Nesse sentido, a Resolução ANAC nº. 25/08 e a IN ANAC nº. 08/08, que dispõem sobre o processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades no âmbito da competência da ANAC determinam, *respectivamente*, em seu artigo 22 e artigo 58, que sejam consideradas as circunstâncias agravantes e atenuantes na imposição da penalidade pecuniária.

Em decisão de primeira instância não foi reconhecida nenhum das condições atenuantes previstas nos diversos incisos do §1º do art. 22 da Resolução ANAC. nº 25/08, abaixo *in verbis*:

Resolução ANAC nº. 25/08

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

§1º São circunstâncias atenuantes:

- I - o reconhecimento da prática da infração;
- II - a adoção voluntária de providências eficazes para evitar ou amenizar as consequências da infração, antes de proferida a decisão;
- III - a inexistência de aplicação de penalidades no último ano. (...)

Deve-se concordar com esta posição, na medida em que, em consulta realizada em 10/09/2018, à folha de extrato de pagamentos do SIGEC (SEI! 2205242), correspondente ao interessado, observa-se estarem presentes sanções administrativas compreendidas dentro do prazo de um ano da aplicação da sanção objeto do presente processo, não se podendo, então, se utilizar de tal condição atenuante, conforme prevista no inciso III do §1º do artigo 22 da Resolução ANAC nº. 25/08.

Importante ressaltar que, conforme apontado pela decisão de primeira instância, "[...] [tendo] o autuado alegado a inexistência da infração, deve ser afastada a existência da circunstância prevista no artigo 22, §

1º, inciso I, da Resolução ANAC nº 25/2008 (“o reconhecimento da prática da infração”) [...]", pois houve a negativa da prática do ato ou a alegação de que esse não infringe norma de competência da Autoridade de Aviação Civil, o que é incompatível com a adoção deste tipo de atenuante.

Da mesma forma, o interessado não demonstrou, nos autos do presente processo, ter adotado, *voluntariamente*, qualquer providência eficaz, de forma que viesse a amenizar as consequências da infração. Deve-se apontar que nenhuma medida que configure um dever da autuada, *como no caso em tela*, o registro posterior do referido Plano, pode servir para a adoção da condição atenuante, conforme prevista no artigo 22, § 1º, inciso II.

No caso em tela, o requerimento da empresa interessada, no sentido de ser penalizada no valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), tendo em vista, *segundo aponta*, haver condições atenuantes aplicáveis, não pode prosperar, pois, *conforme apontado acima*, não há qualquer das condições previstas nos diversos incisos do §1º do artigo 22 da Resolução ANAC nº. 25/08, bem como o valor requerido não faz parte do item 23 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do ANEXO III ainda da Resolução ANAC nº. 25/08.

Das Condições Agravantes:

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

Resolução ANAC nº. 25/08

Art. 22. Para efeitos de aplicação de penalidades serão consideradas as circunstâncias atenuantes e agravantes. (...)

§2º São circunstâncias agravantes:

I – a reincidência;

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

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

IV – exposição ao risco da integridade física de pessoas;

V – a destruição de bens públicos;

VI – o número de reclamações de passageiros registradas em relação ao mesmo fato. (...)

Sendo assim, por não estar presente nenhuma das circunstâncias atenuantes ou agravantes, deve a sanção ser imputada no *patamar médio* do valor referente ao tipo infracional (R\$ 35.000,00).

7. DA SANÇÃO A SER APLICADA EM DEFINITIVO

Observa-se que a sanção aplicada pela decisão de primeira instância administrativa foi no valor de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais). Destaca-se que, com base na Tabela da Resolução ANAC nº. 25/08, o valor da multa, poderá ser imputado em R\$ 20.000,00 (grau mínimo), R\$ 35.000,00 (grau médio) ou R\$ 50.000,00 (grau máximo).

Na medida em que não há nenhum das circunstâncias atenuantes (incisos do §1º do art. 22 da Resolução ANAC nº. 25/08) e nenhuma das condições agravantes (§2º do artigo 22 da Resolução ANAC nº. 25/08), o valor da sanção a ser aplicada deve ser mantido no *patamar médio* do previsto, para o ato infracional praticado.

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

8. DO VOTO

Pelo exposto, 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\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais)**, que é o correspondente ao *patamar médio* atribuído para o ato infracional.

É o voto deste Relator.

Rio de Janeiro, 11 de outubro de 2018.

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



Documento assinado eletronicamente por **SERGIO LUIS PEREIRA SANTOS, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 10/10/2018, às 07:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **2278062** e o código CRC **DADD09F1**.

SEI nº 2278062



CERTIDÃO

Rio de Janeiro, 11 de outubro de 2018.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO EM SEGUNDA INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA

487ª. SESSÃO DE JULGAMENTO DA ASJIN

Processo: 00065.161400/2015-21

Interessado: INFRAERO - EMPRESA BRASILEIRA DE INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUÁRIA.

Crédito de Multa (nº SIGEC): 662.269/17-0

AINI: 00816/2015

Membros Julgadores ASJIN:

- Cássio Castro Dias da Silva - SIAPE 1467237 - Portaria nº. 751, de 07/03/2017 e Portaria nº. 1.518, de 14/05/2018 - Membro Julgador e Presidente da Turma Recursal do Rio de Janeiro.
- Sérgio Luís Pereira Santos - SIAPE 2438309 - Portaria ANAC nº 1.921, de 21/10/2009 - Relator.
- Iara Barbosa da Costa - SIAPE 0210067 - Portaria ANAC nº. 2.786, de 16/10/2015 - Membro Julgador.

Certifico que a Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância – ASJIN da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão em segunda instância administrativa:

A ASJIN, por unanimidade, votou por NEGAR PROVIMENTO ao recurso, MANTENDO, assim, a sanção aplicada pelo setor de decisão de primeira instância administrativa, no valor de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais), nos termos do voto do Relator.

Os Membros Julgadores, Cássio Castro Dias da Silva e Iara Barbosa da Costa, votaram com o Relator.



Documento assinado eletronicamente por **SERGIO LUIS PEREIRA SANTOS, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 11/10/2018, às 10:00, 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 11/10/2018, às 10:10, 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 **Iara Barbosa da Costa, Administrador**, em 11/10/2018, às 10:10, 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 **2278066** e o código CRC **AD65A98F**.
