



VOTO

PROCESSO: 00065.124295/2013-87

INTERESSADO: INFRAERO - EMPRESA BRASILEIRA DE INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUARIA

DECISÃO DE SEGUNDA INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA

489ª SESSÃO DE JULGAMENTO DA ASJIN - DATA: 29/11/2018

AI: 11161/2013 Data da Lavratura: 02/09/2013

Crédito de Multa (SIGEC): 655.931/16-0

Infração: realizar obra de mudança de características físicas em aeródromo civil sem autorização da autoridade de aviação civil

Enquadramento: art. 36, §1º, e art. 289, inciso I, do Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), Lei nº 7.565 c/c art. 2º da Resolução ANAC nº 158/2010 c/c item 03 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008

Data da infração: 26/06/2013 **Hora:** 16:00 **Local:** Aeroporto Brigadeiro Protásio de Oliveira - Belém - SBJC

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

RELATÓRIO

Introdução

Trata-se de recurso interposto por EMPRESA BRASILEIRA DE INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO em face da decisão proferida no curso do Processo Administrativo nº 00065.124295/2013-87, conforme registrado no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) desta Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, da qual restou aplicada pena de multa, consubstanciada essa no crédito registrado no Sistema Integrado de Gestão de Créditos – SIGEC sob o número 655.931/16-0.

O Auto de Infração nº 11161/2013, que deu origem ao presente processo, foi lavrado em 02/09/2013, capitulando a conduta do Interessado no art. 36, §1º, e art. 289, inciso I, do Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), Lei nº 7.565 c/c art. 2º da Resolução ANAC nº 158/2010 c/c , descrevendo-se o seguinte (fl. 01):

Data: 26/06/2013 Hora: 16:00 Local: Aeroporto Brigadeiro Protásio de Oliveira - Belém - SBJC
(...)

Descrição da Ocorrência: Realizar obra de mudança de características físicas em aeródromo civil sem autorização da autoridade de aviação civil.

CÓDIGO EMENTA: CSL

HISTÓRICO: Em inspeção periódica no Aeroporto Brigadeiro Protásio de Oliveira - Belém - SBJC, realizada nos dias 25 a 28/06/2013, conforme registrado no Relatório de Inspeção Aeroportuária (RIA) nº 019P/SIA-GFIS/2013, de 28/06/2013, no enfoque de Infraestrutura Aeroportuária - Item 1.3, constatou-se que há no sítio aeroportuário construção para implantação de PAA da BR Distribuidora, não autorizada pela ANAC, contrariando a Resolução ANAC nº 158, de 13 de julho de 2010, ART. 2º.

Relatório de Fiscalização

Foi juntada a cópia de documento referente à inspeção realizada no Aeroporto Brigadeiro Protásio de Oliveira - Belém - SBJC, Relatório de Inspeção Aeroportuária – RIA nº 019P/SIA-GFIS/2013, de 28/06/2013, em que são apontadas “não-conformidades” – fls. 02/03.

No item 1.3 do mencionado RIA aponta-se como “não conformidade” o seguinte:

A Administração Aeroportuária Local não solicita a ANAC autorização para a realização de construções e/ou modificações de qualquer natureza dentro do sítio aeroportuário. Há, no sítio aeroportuário, construção não autorizada para implantação de PAA da BR. (Foto 2)

À fl. 03, fotografias anexas ao mencionado RIA, apontando: “Foto nº 2: Obra não autorizada do PAA da BR Distribuidora.”

Defesa do Interessado

Notificado da lavratura do Auto de Infração em 06/09/2013 (fl. 04), o Autuado postou/protocolou defesa em 27/09/2013 (fls. 05/10).

No documento, pede a anulação e o arquivamento do presente Auto de Infração, pelos motivos:

a. Do histórico da obra constatada – Existência de autorização prévia:

A autuada discorre sobre a atribuição do Aeroporto Brigadeiro Protásio de Oliveira à Infraero e a necessidade de recomposição de edificações de infraestrutura do aeródromo que seriam atingidas por obra urbanística, em 2008. Submetido ao Comando da Aeronáutica para análise, em 20/05/09, aquiesceu-se a cessão de fração fundiária para implementação de obra de urbanização no Município de Belém-PA e a consequente alteração da infraestrutura do aeródromo. No meio das tratativas, em 2010, foi editada a Resolução ANAC nº 158 e as alterações pretendidas, submetidas à autoridade civil em 2008, foram ratificadas pela ANAC, que alterou e renovou a inscrição do Aeroporto Brigadeiro Protásio no cadastro de aeródromos já com as características pretendidas. Assim, conclui a defesa que o auto impugnado está equivocado por descrever fato diverso da realidade.

b. Do vício de nulidade – Ausência de previsão legal da infração – Afronta ao princípio da legalidade – Contradição entre a capitulação e o histórico:

Afirma que a capitulação expressa no Auto de Infração está diante de vício insanável, qual seja, a ausência de previsão legal para que a conduta descrita no auto configure infração passível de multa. Analisando os arts. 36, §1º e 289 do CBA, afirma que tais dispositivos são normas de caráter genérico, não tratando especificamente da conduta apresentada como punível no auto em questão e que não há na lei previsão de punição para o caso, sendo insubsistentes esses dispositivos na capitulação. Analisa também o item 3, tabela II, anexo III da Resolução ANAC 25/2008, afirmando se tratar este de norma infralegal que não encontra ressonância em lei em sentido estrito. Requer, assim, a nulidade e o cancelamento da presente Autuação, por ferir o princípio constitucional da legalidade, que prevê que qualquer penalidade, para se sustentar, deve estar fundamentada em lei específica e expressa. Além disso, observa que não se admite interpretação legislativa extensiva quando se trata de infrações, pois a lei não pode ser interpretada de modo a prejudicar o acusado. E, ainda, que o ordenamento impede que, na

absoluta ausência de previsão legal, utilize-se norma similar ou genérica para enquadrar conduta em figura infracional, por configurar analogia in malam partem.

c. Das observações de ordem técnica – Razoabilidade e proporcionalidade – Ausência de justa causa para a autuação – Circunstância atenuante:

A autuada afirma que inseriu a ANAC no processo de alteração das características do Aeroporto Brigadeiro Protásio de Oliveira antes da vigência da norma pela qual se pretende puni-la e que a autuação combatida não é consentânea com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, carecendo de justa causa, devendo se tornar insubsistente. Pede que, caso não seja acatada a defesa, seja reconhecida as circunstâncias atenuantes aplicáveis à espécie, conforme art. 22, §1º, I e II, da Resolução ANAC 25/2008, no cálculo da penalidade aplicada.

d. Da ausência de força de lei dos regulamentos das agências reguladoras:

Baseado no princípio da legalidade, juntamente com o princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF), a autuada sustenta o argumento de que é exclusivo do Poder Legislativo a elaboração de leis e que a capacidade normativa do Poder Executivo, onde se insere as Agências Reguladoras, é uma capacidade regrada, vinculada às normas do Poder Legislativo, não podendo extrapolar os limites fixados pela Lei. Conclui afirmando que não foi outorgado às Agências Reguladoras a capacidade de definir/criar infrações e que inexistente descumprimento ao art. 299 do CBA, devendo-se considerar insubsistente o presente Auto de Infração.

Às fls. 10v a 12, cópia da Procuração nº 33/DJ/2013.

Às fls. 12v a 14, cópias da Ata nº 7/2011 – Reunião Ordinária realizada em 29/06/2011 do Conselho de Administração da INFRAERO e da página 2 do Diário Oficial da União nº 160, Seção 1, de 19/08/2011.

À fl. 14v, cópia do Ofício nº 013/08-GG de 10/01/2008, do Governo do Estado do Pará.

Às fls. 15 e 16, cópia da Lei nº 5.862 de 12/12/1972, que autoriza o Poder Executivo a constituir a INFRAERO e dá outras providências.

À fl. 17, cópia do Decreto nº 72.219 de 11/05/1973, que dispõe sobre a constituição da INFRAERO e dá outras providências.

À fl. 20, cópia do comprovante de inscrição e de situação cadastral da INFRAERO na página eletrônica da Receita Federal.

À fl. 20v, cópia da página 8 do Diário Oficial da União nº 94 de 20/05/2009, Seção 2, contendo a Portaria nº 409-T/GC4.

Às fls. 21 a 24, cópia do Termo de Compromisso nº 001/2010/0004.

Às fls. 25 a 26, cópia da Portaria nº 161/SIA de 28/01/2011.

À fl. 27, cópia do Ofício nº 335/2011/GENG/SIA-ANAC de 04/02/2011.

À fl. 28, Despacho nº 3/2014/GFIS/SIA/ANAC, de 06/01/2014, atestando a tempestividade da defesa e encaminhamento o processo para análise e decisão.

Decisão de Primeira Instância

Em 20/06/2016, a autoridade competente, após apontar a presença de defesa, decidiu pela aplicação, sem atenuante e/ou agravante, de multa no valor de R\$ 140.000,00 (cento e quarenta mil reais) – fls. 29/33.

Consta nos autos a Notificação de Decisão, de 23/06/2016 (fls. 34/35), informando o Interessado acerca da aplicação de penalidade de multa, abrindo prazo para interposição de recurso.

Recurso do Interessado

Tendo tomado conhecimento da decisão em 07/07/2016 (SEI nº 37), o Interessado postou/protocolou

recurso em 18/07/2016 (fls. 38/46).

Em suas razões, o Interessado apresenta, resumidamente, as seguintes alegações:

- (i) reitera os seus argumentos de defesa, requerendo uma reanálise em segunda instância;
- (ii) aponta vícios formais e materiais no processamento em curso, entendendo que tais tornam nulos os atos praticados por esta Agência;
- (iii) alega insubsistência da Resolução ANAC nº 25/2008, no que tange à aplicação de sanção, tendo em vista, segundo entende, por ser ato normativo infralegal;
- (iv) aduz quanto à presença de vício formal na Resolução ANAC nº 25/2008 por desrespeito à forma prevista em lei para a sua edição;
- (v) alega inaplicabilidade dos valores de sanção apontados com base nas Tabelas dos ANEXOS da Resolução ANAC nº 25/2008.

Tempestividade do recurso certificada em 30/08/2016 – fl. 49 e, novamente em Despacho, de 14/08/2018 (SEI nº 2118504).

Outros Atos Processuais e Documentos

Termo de Encerramento de Trâmite Físico assinado eletronicamente em 16/07/2018 (SEI nº 2022347).

Consta aos autos o Despacho da Secretaria da ASJIN, documento assinado eletronicamente em 14/08/2018 (SEI nº 2118504), sendo o presente expediente atribuído à Relatoria no sistema SEI para apreciação e proposição de voto em 15/10/2018.

Anexado aos autos Extrato de Lançamento do Sistema SIGEC (SEI nº 2425361).

É o relatório.

VOTO DA RELATORA

PRELIMINARES

Conheço do Recurso, vez que presente seu pressuposto de admissibilidade, recebendo-o com efeito suspensivo, conforme art. 16 da Resolução ANAC nº 25/2008.

Da alegação de vício material contido na Resolução ANAC nº 25/2008 em razão de suposta ausência de previsão legal

Em defesa, o Interessado alega nulidade do auto de infração, justificando ausência de capitulação normativa da pena. Em grau recursal, o Recorrente reitera suas alegações, argumentando insubsistência da Resolução ANAC nº 25/2008, no que tange à aplicação de sanção.

No que concerne às alegações de suposta ilegalidade da imposição das sanções definidas na Resolução ANAC nº 25/2008 em razão de suposta ausência de lei expressa fixadora da multa, entende-se que os argumentos da autuada não merecem prosperar.

Cabe ressaltar que 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.

Conforme art. 5º da Lei nº 11.182/2005, a ANAC atua como autoridade de aviação civil, sendo asseguradas as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência.

Lei nº 11.182/2005

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.

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 que:

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 consequentemente editar normas que regrem o setor e zelar pelo seu devido atendimento.

Assim, 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 Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC permitir-lhe tanto a edição de normas que criam obrigações e deveres para os administrados, como os sujeitem à imposição de sanções na hipótese de seu descumprimento, sob pena de, ao não se admitir a previsão de penalização em legislação complementar editada pela autarquia federal, restar tolhida a sua capacidade de coerção, tornando inócuos os atos normativos produzidos pela agência reguladora.

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, conforme art. 1º, §3º do CBA a seguir, incluindo-se nessas as anteriormente expedidas pelo Ministério da Aeronáutica (art. 12) enquanto autoridade aeronáutica (art. 2º), e aquelas editadas pela própria Agência na qualidade de autoridade de aviação civil (Lei nº 11.182/05, art. 5º).

CBA

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

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

As hipóteses elencadas no CBA, portanto, não configuram um rol taxativo de condutas capazes de sujeitar o regulado à aplicação de penalidade. A existência de normas extravagantes ao Diploma é previsão de seu próprio artigo 289, que comina com as providências administrativas previstas não só as infrações aos preceitos do Código, mas também as infrações aos preceitos da legislação complementar:

CBA

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

(...)

Assim, não obstante o poder regulatório legalmente atribuído à Agência Nacional de Aviação Civil – 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 art. 289, inciso I da Lei nº 7.565/86.

Identificado o descumprimento de qualquer dessas normas, tem a Agência o poder-dever de aplicar as sanções cabíveis, conforme estabelece o citado art. 8º, inciso XXXV, da Lei nº 11.182/2005.

Nesse sentido, sobre essa questão 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).

Chama a atenção, ainda, a literalidade do art. 289 da Lei 7.565/86, em que foi enquadrada a infração: “Na infração aos preceitos deste Código ou da legislação complementar, a autoridade aeronáutica poderá tomar as seguintes providências administrativas”. Há, assim, ao contrário do alegado pelo autuado, autorização legal expressa para imposição de sanções por violação aos preceitos da legislação complementar.

Igualmente descabida a alegação de que não caberia à ANAC a definição das sanções aplicáveis, mas meramente sua aplicação. É que a lei de criação da ANAC, além de estabelecer expressamente sua competência para reprimir infrações à legislação, inclusive quanto aos direitos dos usuários, e aplicar as sanções cabíveis, lhe assegura, na qualidade de autoridade de aviação civil, as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência, conforme exposto anteriormente.

Diante o exposto, especificamente, quanto ao presente caso, verifica-se que a imposição de penalidade por realizar obra de mudança de características físicas em aeródromo civil sem autorização da autoridade de aviação civil, teve amparo legal no art. 36, §1º, e art. 289, inciso I, do Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), Lei nº 7.565 c/c art. 2º da Resolução ANAC nº 158/2010 c/c item 03 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008.

Conforme já citado, o artigo 289, inciso I, da Lei nº 7.565/86, 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”.

No próprio CBA, mais especificamente, no §1º do artigo 36, encontra-se 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:

CBA

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

I - diretamente, pela União;

II - por empresas especializadas da Administração Federal Indireta ou suas subsidiárias, vinculadas ao Ministério da Aeronáutica;

III - mediante convênio com os Estados ou Municípios;

IV - por concessão ou autorização.

§ 1º A fim de assegurar uniformidade de tratamento em todo o território nacional, a construção, administração e exploração, sujeitam-se às normas, instruções, coordenação e controle da autoridade aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 36-A. (Redação dada pela Lei nº 13.097, de 2015)

§ 2º A operação e a exploração de aeroportos e heliportos, bem como dos seus serviços auxiliares, constituem atividade monopolizada da União, em todo o Território Nacional, ou das entidades da Administração Federal Indireta a que se refere este artigo, dentro das áreas delimitadas nos atos administrativos que lhes atribuírem bens, rendas, instalações e serviços.

§ 3º Compete à União ou às entidades da Administração Indireta a que se refere este artigo, estabelecer a organização administrativa dos aeroportos ou heliportos, por elas explorados, indicando o responsável por sua administração e operação, fixando-lhe as atribuições e determinando as áreas e serviços que a ele se subordinam.

§ 4º O responsável pela administração, a fim de alcançar e manter a boa qualidade operacional do aeroporto, coordenará as atividades dos órgãos públicos que, por disposição legal, nele devam funcionar.

§ 5 Os aeródromos públicos, enquanto mantida a sua destinação específicas pela União, constituem universidades e patrimônios autônomos, independentes do titular do domínio dos imóveis onde estão situados (artigo 38).

(grifo nosso)

Ainda nesta linha de raciocínio, deve-se, também, apontar à infringência à norma complementar, *neste caso*, a Resolução ANAC nº 158, de 13/07/2010, que dispõe sobre a autorização prévia para a construção de aeródromos e seu cadastramento junto à ANAC.

Quanto à tabela de valores da pena, verifica-se que a infração está disposta no Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, item 03 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos).

Diante de todo o exposto, resta a esta ANAC regular o setor, utilizando de instrumentos que permitem compelir os administrados à observância do regramento vigente, de acordo com a Lei nº 11.182/2005.

Demonstra-se, assim, que a aplicação da penalidade ao Interessado no feito tem base legal, afastando, assim, *a alegação do interessado vício material por ausência de previsão legal*, na medida em que fundamenta a aplicação de sanção quando houver afronta à norma aeronáutica.

Da Alegação de Vício Formal na Resolução ANAC nº 25/2008 em razão de não realização de audiência pública

Em recurso, o Interessado alega que a Resolução ANAC nº 25/2008, norma que se fundamentou a aplicação da sanção pecuniária ao autuado, fora elaborada sem observância do disposto no art. 27 da Lei nº 11.182/2005, a qual dispõe que “*as iniciativas ou alterações de atos normativos que afetem direitos de agentes econômicos, inclusive de trabalhadores do setor ou de usuários de serviços aéreos, serão precedidas de audiência pública convocada e dirigida pela ANAC*”.

Sobre esse aspecto, importante frisar, inicialmente, que a Resolução ANAC nº 25/2008 não é a fonte

primária da obrigação e referência única na aplicação da sanção, sendo complementada, no caso concreto, pelo art. 36, §1º, e art. 289, inciso I, do Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), Lei nº 7.565 c/c art. 2º da Resolução ANAC nº 158/2010.

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, primeiramente, 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 IAC foi aprovada pela Portaria DAC Nº 130/DGAC, de 27 de janeiro de 2003, publicada no DOU nº 23, de 31 de janeiro de 2003, portanto, anteriormente 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”. A multa consignada para as ocorrências, no caso de pessoa jurídica, previa o valor máximo de R\$ 200.000,00. A Resolução ANAC nº 13/2007 apenas manteve referida disposição, em termos idênticos.

A Resolução ANAC nº 25/2008, portanto, não significou uma maior restrição aos direitos dos agentes econômicos por ela atingidos. Pelo contrário, importou maior proporcionalidade, na medida em que conferiu valores distintos e mais brandos de multas para as infrações cometidas pela Administração Aeroportuária.

Há que se ressaltar, ainda, que o ato normativo em questão foi editado pela ANAC nos limites de sua competência reguladora, assim definida no art. 8º da Lei nº 11.182/2005, 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.

Dessa forma, a Resolução nº 25/2008 favorece o desenvolvimento da aviação civil de forma segura, propiciando a prestação de serviços adequados à sociedade, na medida em que busca garantir que a atuação dos agentes econômicos envolvidos ocorra de forma consentânea com os princípios e regras de segurança que norteiam a aviação civil como um todo. Em última análise, a norma em tela tem o condão de proteger os direitos à vida e à segurança insculpidos no art. 5º da Constituição.

Verificando-se, pois, que a norma em questão possui amparo legal e que harmoniza-se com os direitos e garantias fundamentais insculpidos na Constituição, sobretudo aqueles referentes à tutela da vida, não há que se falar na sua ilegalidade.

Dessa maneira, afasta-se a argumentação da autuada de vício de forma na Resolução ANAC nº 25/2008.

Da Alegação de Ilegalidade na Fixação do Valor da Sanção

A autuada alega ainda vício processual por supostamente inexistir autorização legislativa para que a ANAC estabeleça valor de sanção, qualquer que seja a hipótese.

A esse respeito, em que pese a indicação, nos artigos 299 e 302 da Lei 7.565/86, de algumas condutas infracionais – o que, repita-se, não afasta a viabilidade de aplicação de sanções pela violação de dispositivos infralegais, com fundamento no art. 289 – e das espécies punitivas que lhes seriam aplicáveis, o Código é silente no que concerne aos valores de multa a serem aplicados em cada caso. Há, entretanto, expressa delegação para o estabelecimento, por regulamento do procedimento dos processos sancionadores, bem como da disciplina da competência, organização e funcionamento dos órgãos de julgamento, nos termos do art. 288, § 1º, do CBA:

Art. 288. O Poder Executivo criará órgão com a finalidade de apuração e julgamento das infrações previstas neste Código e na legislação complementar, especialmente as relativas a tarifas e condições de transporte, bem como de conhecimento dos respectivos recursos.

§ 1º A competência, organização e funcionamento do órgão a ser criado, assim como o procedimento dos respectivos processos, serão fixados em regulamento.

Determina o Código, ainda, que a multa eventualmente imposta deverá estar consonante com a gravidade da infração praticada:

CBA

Art. 295. 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.

Verifica-se, assim que, lidas em conjunto as disposições do art. 5º c/c art.8º, XXXV da Lei 11.182/2005 e os dispositivos que cuidam da aplicação de sanções no Código Brasileiro de Aeronáutica (artigos 288 a 302), a aplicação de “sanções cabíveis” depende, por evidente, de prévia definição normativa de quais sanções são aplicáveis a um determinado caso concreto. A definição de qual é a dosimetria aplicável à sanção imposta a determinada infração configura, assim, **prerrogativa necessária** ao exercício adequado da competência para “reprimir infrações e aplicar sanções cabíveis”, estando respaldada pelos dispositivos mencionados da Lei 11.182/2005.

Lembre-se, ainda, que o 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 que já lhe assistia por delegação do CBA que, como se viu, não definiu o valor das sanções aplicáveis às condutas elencadas. Nesse contexto, estava em vigor a Instrução de Aviação Civil – IAC 012-1001 quando da criação da Agência, que previa valores de multa de até R\$ 200.000,00 para as violações à legislação complementar. Percebe-se, portanto, que também no que concerne ao contexto histórico de criação da Agência, é a definição da dosimetria das penalidades aplicáveis uma das “*prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência*”.

Cabe recordar que a IAC 012-1001 foi revogada pela Resolução ANAC nº 13, de 23 de agosto de 2007 e, posteriormente, essa Resolução foi substituída pela Resolução ANAC nº 25, de 25 de abril de 2008, atualmente em vigor, a qual dispõe sobre o processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades, no âmbito da competência da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC.

Com a substituição gradativa dos normativos do Comando pelos normativos da Agência (art. 47, inciso I, da Lei nº 11.182/2005), 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 trouxe modificação benéfica ao autuado, vez que trouxe transparência e objetividade na aplicação das sanções sem extrapolação do valor máximo que havia sido inicialmente fixado pelo DAC.

No tocante à quantificação de multa imposta, na prática, 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, o procedimento para o arbitramento de penalidades pecuniárias, mediante a eleição dos critérios objetivos aplicáveis. A Resolução ANAC nº 25/2008, na qual constam, em seus ANEXOS, as tabelas de valores das infrações, apresentam três níveis de valores (mínimo, médio e máximo) para cada infração, de forma que melhor estabelecer as aplicações das condições atenuantes e agravantes.

Ainda, 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 será calculada a partir do valor intermediário, conforme art. 57 da IN ANAC nº 08/2008, permitindo a eventual existência de circunstâncias atenuantes e/ou agravantes previstas o seu deslocamento para o valor mínimo ou máximo.

A respeito de suposta limitação à imposição de sanções pecuniárias ao montante de R\$ 31.477,34 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.

Quanto às tabelas de infrações constantes no Anexos da Resolução ANAC nº 25/2008, com advento da Resolução ANAC nº 58, de 24 de outubro de 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 (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.

Assim, como já indicado neste voto, a Resolução ANAC nº 25/2008 não é a fonte primária da obrigação e 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.

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.

Dessa forma, não se verifica qualquer vício processual, afastando-se, portanto, a alegação do Recorrente de ilegalidade na fixação do valor da sanção.

Da Regularidade Processual

O interessado foi regularmente notificado quanto à infração imputada em 06/09/2013 (fl. 04), tendo apresentado sua Defesa em 27/09/2013 (fls. 05/10). Foi, ainda, regularmente notificado quanto à decisão de primeira instância em 07/07/2016 (fl. 37), apresentando o seu tempestivo Recurso em 18/07/2016 (fls. 38/46), conforme Despachos fl. 49 e SEI nº 2118504.

Desta forma, aponto a regularidade processual do presente processo, a qual preservou todos os direitos constitucionais inerentes ao interessado, bem como respeitou, também, os princípios da Administração Pública, em especial contraditório e ampla defesa, estando, assim, pronto para, agora, receber uma decisão de segunda instância administrativa por parte desta Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância - ASJIN.

FUNDAMENTAÇÃO - MÉRITO E ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DO INTERESSADO

Da materialidade infracional

Quanto ao presente fato, imputa-se, ao Autuado, a realização de obra de mudança de características físicas no Aeroporto Brigadeiro Protásio de Oliveira (SBJC) – implantação, no sítio aeroportuário, do Parque de Abastecimento de Aeronaves (PAA) da empresa BR Distribuidora – sem autorização da autoridade de aviação civil, fato constatado pela fiscalização desta ANAC em 26/06/2013.

Diante da infração do processo administrativo em questão, a autuação foi realizada com fundamento no art. 289, Inciso I, do CBA, Lei nº 7.565, de 19/12/1986, que dispõe o seguinte:

CBA

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

I - multa;

(...)

Ainda o CBA, em seus artigos 34 e 36, apresenta a redação a seguir:

CBA

CAPÍTULO II

Do Sistema Aeroportuário

Seção II

Da Construção e Utilização de Aeródromos

Art. 34. Nenhum aeródromo poderá ser construído sem prévia autorização da autoridade aeronáutica.

(...)

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

I - diretamente, pela União;

II - por empresas especializadas da Administração Federal Indireta ou suas subsidiárias, vinculadas ao Ministério da Aeronáutica;

III - mediante convênio com os Estados ou Municípios;

IV - por concessão ou autorização.

§ 1o A fim de assegurar uniformidade de tratamento em todo o território nacional, a construção, administração e exploração, sujeitam-se às normas, instruções, coordenação e controle da autoridade aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 36-A. (Redação dada pela Lei nº 13.097, de 2015)

(...)

(grifo nosso)

A Resolução ANAC nº 158, de 13/07/2010, que dispõe sobre a autorização prévia para a construção de aeródromos e seu cadastramento junto à ANAC, estabelece o seguinte em seu art. 2º:

Resolução ANAC nº. 158

Art. 2º. A construção de áreas destinadas a pouso e decolagem e movimentação de aeronaves e a modificação de suas características dependem de autorização prévia da ANAC, exigida como etapa preparatória a seu cadastramento como aeródromo e à respectiva atualização.

§1º. A autorização prévia para construção será expedida após a entrega de termo de responsabilidade assinado pelo interessado, por meio do qual esse se compromete a atender aos requisitos e normas de segurança operacional e, quando couber, de segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita.

§2º. A autorização de que trata o caput deste artigo compreende a construção inicial, bem como toda e qualquer modificação de características físicas de aeródromo existente.

§3º. São consideradas características físicas aquelas referentes a:

I - orientação, resistência, dimensões e tipos de piso, declividade, elevação e coordenadas geográficas da pista de pouso e decolagem;

II - localização, configuração, dimensões, resistência e tipos de piso das pistas de táxi e dos pátios de aeronaves;

III - construção ou ampliação de edificações na área patrimonial dos aeródromos; e

IV - construção ou alteração de acesso às áreas restritas de segurança.

§ 4º As obras de manutenção preventiva, corretiva ou preditiva de características físicas não se enquadram no escopo da referida autorização prévia.

§ 5º O modelo de termo de responsabilidade mencionado no caput deste artigo e o prazo da análise do pedido serão especificados em ato do órgão competente da ANAC e disponibilizados

no sítio da ANAC na rede mundial de computadores.
(grifo nosso)

A Resolução ANAC nº 25, de 25/04/2008, que estabelece a tabela de infrações no Anexo III, Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos), apresenta, em seu item 03, a infração, conforme disposto *in verbis*:

Resolução ANAC nº 25/2008

ANEXO III

(...)

Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos)

(...)

03. Realizar obra de mudança de características físicas ou operacionais em aeródromo civil sem autorização da autoridade de aviação civil.

Cumprir observar que a necessidade de autorização prévia desta ANAC para modificações em aeródromos já era prevista na norma IAC 2328-0790, de 16/07/1990, a qual apresentava as instruções para concessão e autorização de construção, homologação, registro, operação, manutenção e exploração de aeródromos civis e aeroportos brasileiros, conforme seus artigos 36 e 38, a seguir:

IAC 2328-0790

Art. 36 – A modificação em aeródromo público ou nas suas instalações só poderá ser executada mediante prévia autorização do Diretor-Geral do DAC, após o estudo da necessidade que tiver aconselhado a modificação pretendida e o estudo do projeto, conforme os artigos 30 e 31.

§ 1º - Compreende-se como “Projetos de Modificações” aqueles que alteram as características físicas e/ou operacionais do aeródromo.

§ 2º - São consideradas características físicas aquelas referentes à orientação, resistência, dimensões e tipos de piso, declividade, elevação e coordenadas geográficas da pista (Art. 53 - § 1º), [bem como as referentes a localização, configuração, dimensões, resistência e tipos de piso das pistas de táxi e dos pátios de aeronaves].

§ 3º - São consideradas como modificações das características operacionais as que alteram a operação da pista de VFR para IFR – Não Precisão ou IFR – Precisão e de operação diurna para diurna-noturna (Art. 53 - § 2º).

[§ 4º - A construção e a ampliação de edificações na área patrimonial dos aeroportos são também consideradas “Projetos de Modificação”.]

[§ 5º] - O concessionário ou entidade autorizada deverá apresentar as seguintes informações em anexo ao seu requerimento:

1 – justificativa para modificação requerida;

2 – projeto completo em 3 (três) vias, da modificação pretendida;

3 – prazo de duração da modificação; e 4 – custo da modificação.

[§ 6º] - O disposto neste artigo aplica-se aos aeródromos privados abertos ao tráfego público.

(...)

Art. 38 – As propostas para homologação de aeródromos ou sua modificação (modelo do Anexo 4) ou sua revogação serão feitas pelos interessados por intermédio do respectivo COMAR, em decorrência da finalização de execução de projeto de construção, de modificação das suas características físicas ou operacionais ou em razão de demanda ou de ordem econômica.

Quanto às Alegações do Interessado

Diante das alegações apresentadas pelo Interessado, cabe realizar as seguintes considerações e conclusões sobre o fato em questão:

Quanto às alegações do interessado em defesa, tendo em vista as conclusivas informações trazidas na proposta de decisão pela Superintendência Infraestrutura Aeroportuária – SIA, apostas às fls. 29/33,

reporto-me ao disposto pelo §1º do artigo 50 da Lei nº. 9.784/99, o qual dispõe que a motivação do ato administrativo, que venha a decidir recursos administrativos (inciso V deste mesmo artigo), pode “*consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações ou propostas, que neste caso, serão parte integrante do ato*”.

Assim, declaro, expressamente, concordar integralmente com as contra-argumentações exaradas em decisão de primeira instância pela Superintendência Infraestrutura Aeroportuária – SIA as quais, neste ato e após sua leitura integral, passam a fazer parte das razões de voto desta Relatora.

Em recurso, o interessado alega vícios materiais e formais da Resolução ANAC nº 25/2008 e ilegalidade na fixação do valor da sanção, questões afastadas preliminarmente neste voto.

No mérito, o Recorrente reitera os seus argumentos de defesa, afirmando que a Infraero não descumpriu obrigação prevista no art. 2º da Resolução ANAC nº 158, de 13 de julho de 2010, eis que as alterações pretendidas na área da Infraero tiveram início em 2008 tendo sido submetidas e aprovadas pelas autoridades aeroportuárias competentes.

Conforme já exposto em decisão de primeira instância, no âmbito do processo nº 60800.083086/2008-70, não existe qualquer menção à modificação de característica física concretizada pela construção do Parque de Abastecimento de Aeronaves (PAA). O referido processo diz respeito apenas à modificação de característica concernente à redução da pista de pouso e decolagem.

Destaca-se que as cópias dos documentos apresentados pelo Interessado em defesa (Portaria nº 161/SIA, de 28/01/2011 às fls. 25/26v e o Ofício nº 335/2011/GENG/SIA-ANAC, de 04/02/2011 à fl. 27) apenas tratam da alteração e renovação da inscrição do Aeroporto em questão e também da comunicação da atualização cadastral, não apresentando qualquer referência ao Parque de Abastecimento de Aeronaves.

Dessa forma, corroborando com o setor de primeira instância, as alegações e documentos trazidos pela atuada não comprovam que houve aprovação desta ANAC quanto à obra de mudança de características físicas realizada.

Verifica-se que nos autos consta comprovação da irregularidade constatada *in loco* pela fiscalização desta ANAC, inclusive fotografia nº 02 à fl. 03, identificada como “*Obra não autorizada do PAA da BR Distribuidora*”, registrando a existência de um tanque de combustível guarnecido por edificações ao redor e uma placa com o logotipo “BR” no centro da imagem. Nota-se que as infraestruturas visualizadas na fotografia são atinentes a um Parque de Abastecimento de Aeronaves que, de fato, foi construído e, conforme relato do agente público de fiscalização, situa-se dentro dos limites do sítio aeroportuário.

Quanto à alegação de violação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, cabe dizer que a atividade sancionadora cumpre a relevante função de desestimular condutas nocivas ao interesse público, revestindo-se do caráter de atividade vinculada. Em outras palavras, ante a constatação do descumprimento de um dever imposto por norma vigente, surge para a ANAC o dever de apurar a conduta e aplicar a sanção cabível, isto é, aquela prevista na norma.

Ainda, não obstante ao pedido e alegações do Recorrente, vale mencionar que não se pode afrontar o princípio constitucional da legalidade, visto que as infrações são fundamentadas diante o descumprimento do CBA e normas complementares pelo administrado e os valores das multas são estabelecidos conforme legislação vigente à época do fato (Resolução ANAC nº 25/2008).

Vale ainda ressaltar que o ato administrativo deve seguir o princípio da legalidade, devendo ser observado pelos administrados e, principalmente, por seus agentes no exercício de suas competências, assim, na qualidade de servidor público desta ANAC, o cumprimento das leis, normas e regulamentos desta Agência.

Outro ponto a se considerar quanto a esta alegação é que, na verdade, não cabe a este servidor questionar normatização própria desta ANAC, mas, sim, cumpri-la, não sendo esta a via própria para se alegar a ilegalidade das normas vigentes à época do fato e as atuais.

Dessa maneira, não se verifica qualquer insubsistência do auto de infração em análise.

Cabe mencionar que a aplicação das circunstâncias atenuantes e agravantes com base no art. 22 da

Resolução ANAC nº 25/2008 será abordada em dosimetria da pena neste voto.

Diante dos fatos apresentados aos autos, verifica-se que o Interessado, de fato, descumpriu a legislação vigente quando foi constatado pela fiscalização desta ANAC, durante vistoria realizada no Aeroporto Brigadeiro Protásio de Oliveira - Belém - SBJC, em 26/06/2013, que o Interessado realizou obras de mudança de características físicas, mais especificamente Parque de Abastecimento de Aeronaves (PAA) da empresa BR Distribuidora, sem autorização prévia da autoridade de aviação civil, contrariando art. 2º da Resolução ANAC nº 158/2010.

Destaca-se, ainda, que as afirmativas da fiscalização desta ANAC possuem *presunção de legitimidade e certeza*, as quais devem ser afastadas apenas com as necessárias comprovações da parte interessada, o que, no caso em tela, não ocorreu.

Verifica-se que as alegações do Interessado não têm o condão de afastar o ato infracional praticado, tendo em vista que o Recorrente não trouxe aos autos qualquer prova de que, de fato, não descumpriu a legislação vigente.

Ademais, a Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, em seu art. 36, dispõe a redação que segue:

Lei nº 9.784/99

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

Isto posto, diante a comprovação do ato infracional pelo descumprimento da legislação vigente à época dos fatos, restou configurada a irregularidade apontada no AI nº 11161/2013, de 02/09/2013, ficando o Interessado sujeito a aplicação de sanção administrativa.

DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO

Pelo exposto, houve, de fato, violação à legislação, com a prática de infração fundamentada no art. 36, §1º, e art. 289, inciso I, do Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), Lei nº 7.565 c/c art. 2º da Resolução ANAC nº 158/2010 c/c item 03 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, restando analisar a adequação do valor da multa aplicada como sanção administrativa.

O Código Brasileiro de Aeronáutica dispõe, em seu art. 295, que a multa será imposta de acordo com a gravidade da infração. Nesse sentido, a Resolução ANAC nº 25/2008 e a Instrução Normativa ANAC nº 08/2008, que dispõem sobre o processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades no âmbito da competência da Agência Nacional de Aviação Civil determinam, respectivamente, em seu art. 22 e art. 58, que sejam consideradas as circunstâncias agravantes e atenuantes na imposição da penalidade pecuniária.

Nesse contexto, é válido observar que o valor da multa imposta pela autoridade competente – R\$ 140.000,00 (cento e quarenta mil reais), foi fixado dentro dos limites previstos na Resolução ANAC nº 25/2008 e conforme o disposto no artigo 57 da Instrução Normativa ANAC nº 08/2008, indicando que a penalidade de multa será calculada a partir do valor intermediário.

Destaca-se que, com base no Anexo III, pessoa jurídica, da Resolução ANAC nº 25/2008, o valor da multa referente ao item 03 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) poderá ser imputado em R\$ 80.000 (grau mínimo), R\$ 140.000 (grau médio) ou R\$ 200.000 (grau máximo).

Das Circunstâncias Atenuantes

Quanto à 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.

Em relação a essa causa de minoração da pena com base na referida hipótese, a ASJIN estabeleceu o seguinte entendimento, consignado em Ata de Reunião de Colegiado 05/2017 (SEI nº 1120763), conforme redação a seguir:

É possível a concessão da atenuante de reconhecimento da prática da infração (art. 22, §1º, inciso I, da Res. 25/2008) em sede de segunda instância administrativa quando fruto de reiteração de pedido, sem defesa de mérito, não deferido na decisão de primeira instância.

A explanação do contexto fático que deu razão à prática infracional não impossibilita a concessão da atenuante de reconhecimento da prática da infração (art. 22, §1º, inciso I, da Res. 25/2008), contanto que a justificativa não busque afastar a responsabilidade pelo cometimento do ato infracional.

O pedido de anulação do auto de infração impossibilita a concessão da atenuante de reconhecimento da prática da infração.

A apresentação de argumento de excludente de responsabilidade caracteriza defesa de mérito e impossibilita a concessão da atenuante de reconhecimento da prática da infração (art. 22, §1º, inciso I, da Res. 25/2008).

É requisito para a concessão da atenuante de reconhecimento da prática da infração (art. 22, §1º, inciso I, da Res. 25/2008) que o autuado manifeste expressamente que reconhece o cometimento da conduta.

A apresentação pelo autuado, em qualquer fase do processo, de argumentos contraditórios para com o reconhecimento da prática da infração caracteriza preclusão lógica processual e impossibilita a concessão da atenuante de reconhecimento da prática da infração (art. 22, §1º, inciso I, da Res. 25/2008).

A apresentação de questões preliminares de regularidade processual, sem defesa de mérito, não impossibilita a concessão da atenuante de reconhecimento da prática da infração (art. 22, §1º, inciso I, da Res. 25/2008).

Quanto à aplicação de atenuante com base no fundamento em adoção voluntária de providências eficazes para evitar ou amenizar as consequências da infração antes de proferida a decisão, há o entendimento desta ASJIN que o cumprimento das obrigações previstas em legislação, por si só, mesmo que em momento posterior, não pode ser considerado como uma circunstância atenuante. Ainda, sua aplicação se faz somente quando há nos autos comprovação de que a adoção tomada pelo Interessado foi voluntária e eficaz para evitar ou amenizar as consequências da infração.

Caberia ao Interessado, por iniciativa própria, adotar providências concretas e eficazes, não provenientes do cumprimento de obrigação normativa, comprovando-as de forma documental nos autos do processo.

Nesse sentido, cumpre mencionar o entendimento desta ASJIN quanto ao tema, consignado em Ata de Reunião de Colegiado 05/2017 (SEI nº 1120763), conforme redação que segue:

É requisito para concessão da atenuante de “adoção voluntária de providências eficazes para evitar ou amenizar as consequências da infração, antes de proferida a decisão” (art. 22, §1º, inciso II, da Res. 25/2008) que as providências tenham sido tomadas antes de proferida a decisão de primeira instância administrativa.

Para fins de concessão da atenuante de “adoção voluntária de providências eficazes para evitar ou amenizar as consequências da infração, antes de proferida a decisão” (art. 22, §1º, inciso II, da Res. 25/2008) as providências tomadas pela autuada não podem decorrer reação à ação fiscalizatória da ANAC.

As providências tomadas somente serão consideradas para fins de concessão da atenuante de “adoção voluntária de providências eficazes para evitar ou amenizar as consequências da infração, antes de proferida a decisão” (art. 22, §1º, inciso II, da Res. 25/2008) se os efeitos concretos da medida estiverem demonstrados documentalmente pela instrução dos autos.

A demonstração, por prova documental, de que o autuado adotou providências voluntárias é necessária para fins de concessão da atenuante de adoção voluntária de providências eficazes para evitar ou amenizar as consequências da infração, antes de proferida a decisão de primeira instância (art. 22, §1º, inciso II, da Res. 25/2008).

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 no Sistema Integrado de Gestão de Crédito (SIGEC) para identificar existência de aplicação de penalidade ao ente regulado no período de um ano encerrado em 26/06/2013 – que é a data da infração ora analisada.

Em consulta ao Sistema Integrado de Gestão de Crédito (SIGEC), conforme documento SEI nº 2425361, verifica-se que existe penalidade aplicada em definitivo ao interessado no último ano contado da data do ato infracional (26/06/2013). Portanto, não se verifica a possibilidade de aplicação desta circunstância atenuante.

Nesse sentido, cumpre mencionar o entendimento desta ASJIN quanto ao tema, consignado em Ata de Reunião de Colegiado 05/2017 (SEI nº 1120763):

Para efeito de aplicação de circunstância atenuante de dosimetria “inexistência de aplicação de penalidades no último ano” nos processos administrativos sancionadores da ANAC, configura a hipótese prevista no inciso III do § 1º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25/2008 a evidência de inexistência de aplicação de penalidade em definitivo ao mesmo autuado nos 12 (doze) meses anteriores à data do fato gerador da infração.

A natureza e a localidade da infração cometida nos 12 meses anteriores à data do fato gerador em apreciação não serão consideradas para fins de aplicação da atenuante de “inexistência de aplicação de penalidades no último ano” (art. 22, §1º, inciso III, da Res. 25/2008).

Para fins de concessão da atenuante de “inexistência de aplicação de penalidades no último ano” (art. 22, §1º, inciso III, da Res. 25/2008), será considerado o contexto fático e jurídico quando da aplicação da dosimetria em sede de primeira instância.

Dessa maneira, no caso em tela, diante dos documentos acostados aos autos, entendo não ser possível aplicar quaisquer das circunstâncias atenuantes, das dispostas nos incisos do §1º do artigo 22 da Resolução ANAC nº 25/2008 ou nos incisos do §1º do artigo 58 da Instrução Normativa ANAC nº 08/2008.

Das Circunstâncias Agravantes

No caso em tela, diante dos documentos acostados aos autos, entendo não ser possível aplicar quaisquer das circunstâncias agravantes dispostas nos incisos do §2º do artigo 22 da Resolução ANAC nº 25/2008 ou nos incisos do §2º do artigo 58 da Instrução Normativa ANAC nº 08/2008.

Da Sanção a Ser Aplicada em Definitivo

Assim, nos casos em que não há agravantes nem atenuantes, ou quando estas se compensam, deve ser aplicado o valor médio da tabela em anexo à Resolução ANAC nº 25/2008.

Dessa forma, considerando nos autos as circunstâncias agravantes e atenuantes expostas acima, entendo que cabe a manutenção da multa em seu grau médio, no valor de R\$ 140.000,00 (cento e quarenta mil reais).

CONCLUSÃO

Pelo exposto, vota-se por **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, **MANTENDO-SE** a multa aplicada pela autoridade competente da primeira instância administrativa no valor de R\$ 140.000,00 (cento e quarenta mil reais).

É o voto.

Rio de Janeiro, 29 de novembro 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 29/11/2018, às 15:54, 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 **2425363** e o código CRC **39946326**.

SEI nº 2425363



CERTIDÃO

Rio de Janeiro, 29 de novembro de 2018.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO EM SEGUNDA INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA

489ª SESSÃO DE JULGAMENTO DA ASJIN

Processo (NUP): 00065.124295/2013-87

Interessado: EMPRESA BRASILEIRA DE INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO

Crédito de Multa (SIGEC): 655.931/16-0

AINI: 11161/2013

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
- Renata de Albuquerque de Azevedo - SIAPE 1766164 - Portaria ANAC nº 626, de 27/04/2010 – Relatora
- Daniella da Silva Macedo Guerreiro - SIAPE nº 1650801 - Portaria nº 2.752, de 11/08/2017

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, NEGOU PROVIMENTO ao recurso, MANTENDO a multa aplicada em primeira instância administrativa no valor de R\$ 140.000,00 (cento e quarenta mil reais), nos termos do voto da Relatora.

Os Membros Julgadores votaram com a Relatora.

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



Documento assinado eletronicamente por **Daniella da Silva Macedo Guerreiro, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 29/11/2018, às 13:58, 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 **Renata de Albuquerque de Azevedo, Especialista**



em **Regulação de Aviação Civil**, em 29/11/2018, às 15:53, 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 29/11/2018, às 19:03, 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 **2425365** e o código CRC **4D44DC08**.
