

VOTO

PROCESSO: 00058.040762/2014-97

INTERESSADO: CONCESSIONÁRIA DO AEROPORTO INTERNACIONAL DE GUARULHOS S.A GRU AIRPORT

DECISÃO DE SEGUNDA INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA

MARCOS PROCESSUAIS

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Data da Infração	Lavratura do AI	Notificação do AI	Decisão de Primeira Instância (DC1)	Notificação da DC1	Multa aplicada em Primeira Instância	Protocolo do Recurso	Aferição Tempestividade
00058.040762/2014-97	659233173	01383/2014	03/01/2014	03/01/2014	09/04/2014	01/03/2017	10/03/2017	R\$ 40.000,00	22/03/2017	21/09/2017

Enquadramento: arts. 36 e 289 do Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA, c/c itens 153.451 (e) e 153.451 (l) do RBAC 153 e c/c o item 5 da Tabela I (Certificação de Aeroportos Internacionais), COD ICL, do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, com redação vigente à época dos fatos.

Infração: Deixar de implementar, total ou parcialmente, quaisquer planos, programas ou ações previstos quando do processo de certificação.

Relator(a): Rodrigo Camargo Cassimiro – SIAPE 1624880 (Portaria Nomeação Membro Julgador ANAC nº 845, de 13/03/2017)

1. INTRODUÇÃO

1.1. Trata-se de recurso interposto pela CONCESSIONÁRIA DO AEROPORTO INTERNACIONAL DE GUARULHOS S.A GRU AIRPORT, doravante INTERESSADA. Refere-se ao processo administrativo discriminado no quadro acima, que individualiza a materialidade infracional e retrata os marcos relevantes para o trâmite e regularidade processual.

1.2. Os autos evidenciam que: *“O operador do aeroporto de Guarulhos (SBGR) não cumpriu o prazo proposto para revisão do MGSO, contido no Plano de Implantação do Sistema de Gerenciamento da Segurança Operacional (SGSO), segundo os requisitos do RBAC 153. Considera-se ainda como agravante a decorrência dos prazos aplicáveis da disposição transitória dos itens 153.451 (e) e 153.451 (l) do RBAC 153”*.

2. HISTÓRICO

ACONTECIMENTOS RELEVANTES

2.1. A fiscalização da ANAC acostou cópia do DESPACHO n. 001/2014/GOPS/SIA (DOC SEI 0004284 - fls. 01/03), de 08/01/2014, em que se consigna:

a) Consolidando a fase de avaliação da solicitação formal de certificação, incluindo o conteúdo do MOPS e a fase de inspeção inicial de certificação, esta GOPS remeteu ao operador de SBGR, em 1º de novembro de 2013, ofício com Relatório Técnico de Certificação Operacional de SBGR (fls. 347 a 378), demandando ao operador de aeródromo a apresentação de evidências de correção das não conformidades ou plano de ações corretivas, conforme constantes no anexo I ou II daquele relatório.

(...)

b) Para comprovação de atendimento ao item 153.53(g)(2) do RBAC 153, para o qual foi identificada não conformidade (“não foi apresentado MGSO atualizado e compatível com as atividades realizadas”) o operador de SBGR apresentou as seguintes evidências-Anexo I:

• “O MGSO desta Concessionária foi enviado em 22/10/2012 (via eletrônica) através da DR/0036/2012 e em 30/10/2012 (via física) através da DR/0041/2012, como parte integrante do MOPS desta Concessionária. Vale ressaltar que em 14 de setembro de 2012 esta Concessionária, por meio da DR/0003/2012, ratificou e se comprometeu a cumprir, integralmente, as regras padrão e práticas constantes do MOPS, na versão aprovada pela ANAC pelo Ofício n. 1342/2011/GTSA/GOPS/SIA ANAC.

• Com as correspondências retro mencionadas, esta Concessionária apresentou as adequações mínimas necessárias para manter a certificação operacional do Aeroporto frente as especificidades da concessão. De fato, portanto, o MGSO ratificado por esta Concessionária e aceito por esta Agência para fins de certificação operacional provisória é o MGSO protocolado antes da data de publicação do RBAC 153.

• Desta forma, nos termos do item 153.451 (e), subparte II do RBAC 153, esta Concessionária tem o prazo de 18 meses a contar da publicação do RBAC 153 (03/07/2012) para revisar o referido manual, conforme a Subparte C, do RBAC 153 e enviar as alterações necessárias a ANAC (grifo nosso)

• Vale salientar ainda que o RBAC 153 entrou em vigor apenas em 30 de dezembro de 2013 (sic) e, portanto, mesmo que não fosse considerada a data de protocolo do MGSO apresentado por esta Concessionária como data anterior a julho de 2012, harver-se-ia de reconhecer o mesmo prazo de 18 meses para ajustes do mesmo, em atenção ao princípio da isonomia.

• Neste sentido o MGSO encontra-se em processo de revisão e ideamos apresentá-lo no prazo previsto nas Disposições Transitórias do RBAC 153” (grifo nosso)

c) De fato, tal informação é reforçada na evidência para comprovação de atendimento ao item 153.61 do RBAC 153 (planejamento formal para implantação do SGSO), para o qual foi apresentado o Plano de Implantação do SGSO (DOC 2A- vide DOCs SEI 0301386 e 0301418) e o *Gap Analysis - Análise do Falante* (DOC 2B- vide DOC SEI 0301395), com a seguinte explicação:

O Plano de Implantação para o SGSO foi preparado, visando atender o Item (1), (d) 153.451, Disposições Transitórias, Subparte H, do RBAC 153. Vale salientar, contudo, que o RBAC 153, em seu item 153.451 (d), subparte H, confere, ao operador do aeródromo, prazo de 18 meses a contar da publicação do RBAC 153 (03 de julho de 2012) para apresentar o planejamento formal para implantação do SGSO. Em que pese referido prazo ainda não ter se encerrado, esta Concessionária apresenta, nesta oportunidade, seu planejamento.

No dia 18 de dezembro, ou seja, poucos dias antes de se esgotar o prazo estabelecido pelo próprio operador de SBGR, constante no Anexo I - Cronograma de Implantação do SGSO do documento PL-05.00 para “Atualizar e promover melhorias no Manual do Sistema de Gerenciamento da Segurança Operacional (MGSO)” - dezembro de 2013 e, ainda, de decorrer o prazo da disposição transitória do item 153.451(e) do RBAC 153, realizou consulta informal sobre a “possibilidade de vir a lhe solicitar uma extensão no prazo em 60 dias para entrega do MGSO” (vide DOC SEI 0301288)

d) Em resposta à consulta informal (vide DOC SEI 0301288), foi informado que “(...) caso GRU Airport entenda que o MGSO atualmente válido e aprovado pela ANAC já atende aos requisitos do RBAC 153, precisamos de uma confirmação nesse sentido, por meio de uma declaração de conformidade (arquivo anexo). Ainda na hipótese de envio de novo MGSO, faz-se também necessário o envio da declaração de conformidade”.

e) Ou seja, é entendimento desta GOPS que a disposição transitória do item 153.451 (e) do RBAC 153, em sua essência, é um período de adaptação do regulado para incorporar ao MGSO existente os requisitos introduzidos pelo novo regulamento, no período este estabelecido pela Diretoria, atrelado à data de publicação do regulamento. Assim, aeródromos em situações não cobertas pelas hipóteses previstas pelas disposições transitórias estão imediatamente sujeitos ao regulamento, quando em vigor.

(...)

f) Sendo assim, diante da situação de que o operador de SBGR não conseguiu cumprir o prazo proposto por ele mesmo no Plano de implantação do sistema de gerenciamento de segurança operacional (SGSO) para revisão do MGSO segundo os requisitos do RBAC 153 (...) esta GOPS entende que é necessária a adoção de medidas cautelares a fim de resguardar a segurança operacional em SBGR.

(...)

g) Entende-se que a não conformidade apontada quanto ao MGSO, enquanto desatualizado e incompatível com as operações do aeroporto, impacta especialmente nos processos de gerenciamento do risco que devem estar descritos nesse manual conforme preconiza o RBAC 153 seção 153.55.

h) Diante do exposto, recomenda-se (...) a lavratura de auto de infração.

2.2. Além disso, acostou-se também cópia do Despacho 02/2014/GOPS/SIA (DOC SEI 0004284 - fls. 04), de 28/01/2014, em que se aprovou o MGSO encaminhado pela Interessada e se determinou a lavratura do AI por descumprimento do prazo proposto no Plano de Implantação do Sistema de Gerenciamento de Segurança Operacional (SGSO) para revisão do MGSO:

a) Ainda, conforme aduzido no Despacho 001/2014/GOPS/SIA (fls 450 a 452), considera-se

que o operador de SBGR não cumpriu o prazo proposto no "Plano de implantação do sistema de gerenciamento de segurança operacional (SGSO)" para revisão do MGSO, segundo os requisitos do RBAC 153, e considerando como agravante a desconformidade dos prazos aplicáveis da disposição transitória do item 153.451(e) do RBAC 153.4.

b) Tal situação fica confirmada no item 7 da DR/0026/2014 e anexos (fls 454 a 488), de 13 de janeiro de 2014 que aproveita o ensejo para, intempestivamente, "complementar a documentação ora apresentada com a metodologia aplicada ao gerenciamento do risco a segurança operacional".

(...)

c) Diante do exposto, **determino a GTRE que seja lavrado auto de infração**, capitulado conforme item 5 deste despacho.

2.3. Diante do exposto, foi lavrado o auto de infração em tela.

DA DEFESA PRÉVIA

2.4. A interessada apresentou defesa prévia (DOC SEI 0004284 - fls. 07/028), em que alega ter provido a entrega de todas as informações e conteúdos pertinentes ao MGSO de acordo com as normas aplicáveis e na melhor execução do contrato, especificando:

I.1. Da efetiva entrega do MGSO no âmbito do MOPS

I - que "quando a Concessionária assumiu a operação do aeroporto como parte do Plano de Transição, ratificou e se comprometeu a cumprir o MOPS (Manual de Operações) da INFRAERO, que trazia um MGSO como anexo";

II - que, "posteriormente, em outubro de 2012, a Concessionária apresentou o MOPS em versão digital e física (DR/0036/2012 e DR/0041/2012)";

III - que, "feito ISSO, a Concessionária recebeu a Certificação Operacional Provisória da ANAC com validade até 15/11/2013 (Portaria n 2437/2012)";

IV - que, "em agosto de 2013, por meio da DR/0363/2013 (DOC. 02) a Concessionária apresentou novo MOPS (novo formato e novo conteúdo), à ANAC para obter a certificação definitiva";

V - que, "apresentada essa documentação, a ANAC realizou inspeção no aeroporto entre os dias 14 e 18 de outubro, o que resultou em um Ofício (Ofício 127/2013/GOPS/SIA/ANAC) que encaminhou relatório técnico onde apresentou as conclusões da inspeção em dois anexos:

(i) Anexo 1 - apresenta as não conformidades que devem ser corrigidas como condição para a concessão do Certificado Operacional do Aeroporto; e

(ii) Anexo 2 - apresenta as não conformidades que não são condicionantes para a emissão do certificado, mas que devem constar de um Plano de Ações Corretivas a ser apresentado à ANAC, sendo que a aceitação do plano pela ANAC é condição para emissão do certificado";

VI - que "no Anexo 1 apontou-se que não foi apresentado MGSO atualizado e compatível com as atividades realizadas", observando-se que "o operador do aeródromo deve enviar à ANAC seu novo MGSO, ou informar se o Manual anteriormente adotado (Infraero) continua válido";

VII - que "a inspeção não atentou para a correlação de conteúdos constantes do MOPS, que abrangia todos os requisitos e informações pertinentes ao MGSO, entregue para fins da obtenção da certificação operacional por meio da já aludida DR/0363/2013 conforme reiterado e esclarecido na DR/0026/2014 em seu doe 01 (DOC 03)";

VIII - que, "desde agosto de 2013 todo o conteúdo do MGSO já estava disponível para avaliação da ANAC, já considerando todos os requisitos necessários para o Gerenciamento da Segurança Operacional determinados pelo RBAC 153" e que "o gerenciamento da segurança operacional encontrava-se em prática, o que foi constatado pela ANAC por ocasião da inspeção", "tanto assim que em 14 de novembro de 2013, a ANAC certificou operacionalmente o aeroporto de Guarulhos conforme publicado no DOU de 18 de novembro de 2013 (DOC 04)";

IX - que, "a fim de prestar um esclarecimento de natureza absolutamente formal à ANAC e facilitar a identificação de documentos, a concessionária entregou, mediante o DR/0070/2014 (DOC. 05), o documento com essa denominação (MGSO) com o mesmo conteúdo de Gerenciamento de Segurança Operacional constante do MOPS entregue em agosto de 2013";

II. Vícios na lavratura do Auto de Infração

X - que "os artigos 36 e 289 da Lei 7 565/86 (CBA) tratam tão somente de competência (art. 36) e de providências cabíveis no caso de infrações aos preceitos da lei (art. 289)", "não tratam, portanto, especificamente de nenhuma infração cometida pela concessionária";

XI - que, "quanto a suposta violação referida com base na Tabela I do Anexo III da Resolução ANAC 25/2008, diz respeito à falta de implementação de qualquer plano, programa ou ação relativo ao processo de certificação, quando próprio Auto informa em seu histórico que o operador não cumpriu o prazo proposto para revisão do MGSO";

XII - que, "independentemente da discussão sobre o conteúdo do MGSO, o fato e que há grande distância entre elaboração de um manual e a implementação de plano, programa ou ação", que, "de fato, implementação guarda relação com a execução concreta do quanto disposto nos planos, programas e ações e não exatamente com as formalidades prévias a essa execução, aferidas no momento da certificação", "logo, não há correlação entre o fato descrito e a respectiva fundamentação legal";

XIII - que "a capitulação do Auto de Infração arrola dois itens das disposições transitórias do RBAC 153 como condições agravantes: 153.451(e) e 153.451(1) ambas relativas a prazos para revisão e atualização de procedimentos" e que, "se se trata de um único manual, há um único prazo para sua apresentação e a autoridade deveria especificar qual seria o prazo aplicável para então oferecer a correspondente oportunidade de defesa" e que, "sem a indicação precisa da infração cometida, há evidente prejuízo à defesa, obrigada a se desdobrar ante diferentes hipóteses de incidência para o mesmo fato, ou seja, verdadeiro *bis in idem*";

XIV - que "a questão do prazo aplicável não é mero agravante, como especifica o auto lavrado, mas verdadeiro qualificador do fato, pois descumprimento de prazo apenas será configurado com a indicação clara do respectivo prazo" e que "os dispositivos indicados do RBAC 153 trazem prazos diferentes e ainda regulam hipóteses diversas o que impede objetivamente a aferição do prazo aplicável e a plenitude da defesa desta concessionária";

XV - que "a falta de correlação entre a descrição do fato tido como infrator e a respectiva fundamentação legal conjugada com a indicação de duplo regramento de prazo para um único fato são contrários a clareza, nitidez e precisão que devem orientar a lavratura ";

XVI - que "a identificação eventual das imprecisões ou inferências feitas pelo administrador por certo não suprem as imprecisões ou equívocos da autoridade administrativa responsável pela lavratura do ato, uma vez que a Constituição Federal, em seu art 5º inciso LV, garante o direito à ampla defesa aos litigantes em processo administrativo e ampla defesa passa por uma defesa plena";

XVII - que "há no Auto de Infração ora combatido imprecisão quanto à qualificação do fato, como já demonstrado pela falta de correlação entre o fato descrito como violador e sua respectiva capitulação, bem como as dúvidas suscitadas sobre qual prazo deve ser considerado, como já demonstrado, o que impõe o reconhecimento de sua nulidade";

XVIII - que "o equívoco na capitulação do fato não é uma mera formalidade que pode ser posteriormente convalidada, mas é algo que efetivamente provoca a nulidade do ato sancionatório";

III. Mérito

XIX - que "todas as informações e requisitos referentes ao MGSO constavam do MOPS protocolado em agosto de 2013 para fins da certificação operacional" e "inexistiu prejuízo a quem quer que seja a justificar a eventual sanção pretendida por essa Administração";

III.1. Do conteúdo do MGSO

XX - que "a regulamentação da própria ANAC é clara em definir que não há necessariamente um documento único que componha o MGSO, mas que ele pode ser extraído de diferentes documentos";

XXI - que, "em que pese não haver regramento específico que determine a forma do documento MGSO, que a própria interessada por ocasião da apresentação de seu Plano de Implementação do SGSO, cuja primeira versão fora apresentada por meio da

DR0578/2013 (DOC 06) e a última versão revisada foi apresentada por meio da DR0001/2014, em 03/01/2014 (DOC 07), indicando-se março de 2014 como prazo para atualizar e promover melhorias no Manual do Sistema de Gerenciamento de Segurança Operacional vigente, reunindo o conteúdo do MGSO em um documento único, e complementando seu conteúdo, para além do que determina o RBAC 153, visando a implementação das melhores práticas internacionais em termos de Gerenciamento de Segurança Operacional”;

XXII - que “o referido prazo foi indicado pela própria Concessionária dentro de uma base contínua de revisão de suas boas práticas operacionais, não configurando prazo legal”, “ou seja, mesmo já tendo cumprido o prazo para a apresentação do MGSO mediante a entrega do MOPS para a certificação operacional definitiva, a Concessionária, por iniciativa própria, modificou esse manual a fim de incorporar novas práticas, para o quê, evidentemente não há prazo legal ou regulamentar previamente estipulados” e que, “destarte, em atenção a esse plano a Concessionária apresentou novo MGSO mediante a DR0273/2014 (DOC 08)”;

XXIII - que, “tendo em vista que o fundamento do presente Auto de Infração reside no descumprimento do prazo previsto para revisão do MGSO, segundo os requisitos do RBAC 153, deve-se reconhecer que os documentos ora juntados fulminam completamente o seu mérito dando ensejo ao seu imediato arquivamento”;

III.2. Sancionamento administrativo, proporcionalidade e inexistência de dano decorrente da suposta infração

XXIV - que, “além de não resultar em descumprimento normativo de nenhuma espécie, a situação apontada no relatório de inspeção e descrita no Auto de Infração acerca da suposta ausência de revisão do MGSO não implicou em dano algum, nem aos usuários dos serviços, nem ao poder Concedente, nem aos serviços concedidos ou a Concessionária” e “ainda que se entendesse que a Concessionária cometeu alguma infração - o que se admite apenas para argumentar - tal conduta não guardaria gravidade suficiente a ponto de dar ensejo à aplicação de penalidades”;

XXV - que, “com base no vetor da proporcionalidade, somente o descumprimento contratual ou o descumprimento regulatório que redunde em dano significativo à outra parte ou ao bem jurídico protegido pelo contrato é que admite alguma consequência de ordem sancionatória”;

XXVI - que, “conforme restou demonstrado, não há que se falar em infração justamente porque a Concessionária prestou todas as informações relativas ao MGSO no âmbito do seu MOPS”, e “não obstante, dano algum resultou da situação verificada pela inspeção por ocasião do processo de certificação operacional, e em não havendo dano, não se pode falar em sancionamento”.

2.5. Requeiro, ao cabo, a anulação do AI nº 1383/2014 ou o reconhecimento da improcedência do seu mérito, deixando, conseqüentemente, de aplicar qualquer sanção a Concessionária.

DA DILIGÊNCIA À GERÊNCIA DE CERTIFICAÇÃO E SEGURANÇA OPERACIONAL - GCOP

2.6. Em 12/12/2016, consultou-se a GCOP (DOC SEI 0253504) acerca das alegações apresentadas pela Interessada em sua Defesa Prévia, a fim de subsidiar a decisão em primeira instância.

2.7. Concluiu-se, pois, a peça diligencial com as seguintes questões:

- O MOPS apresentado em 19/08/2013 realmente abrangia o conteúdo integral exigido para fins de revisão do MGSO, nos termos da seção 153.161 do RBAC 153?
- O conteúdo do MGSO aprovado pelo Despacho 02/2014/GOPS/SIA, de 28/01/2014 (fl. 004), nos autos do processo administrativo 00058.083359/2012-91, estava, de fato, integralmente compatível com o conteúdo referente ao SGSO constante do MOPS apresentado em 19/08/2013, por meio da DR 0363/2013 (fl. 54)?
- É possível juntar aos autos o cronograma constante do Plano de Implantação do Sistema de Gerenciamento da Segurança Operacional apresentado pela autuada em anexo à DR 0578/2013, de 11/11/2013 (possivelmente, as folhas 9, 10, 11 e 12 do Plano)? A versão do Plano juntada pelo autuado (fls. 322/341) termina na folha 08 de 12 (fl. 335) e parece não incluir a existência de cronograma nos mesmos moldes da versão apresentada posteriormente pela DR 0001/2014 (de 03/01/2014), que, à fl. 347, indicou a março de 2014 como data limite à atualização do MGSO.

DA RESPOSTA À DILIGÊNCIA

2.8. A GCOP respondeu (DOC SEI 0301177), em 28/12/2016, os questionamentos que lhe foram dirigidos pela primeira instância, como a seguir se transcreve:

- Não. No dia 18 de dezembro de 2013 o Gerente de Operações Aeronáuticas e Aeroportuárias da ANAC enviou e-mail (SEI 0301288) ao responsável pelo SGSO de SBGR informando, quanto ao MGSO, que “(...) o prazo se encerra no dia 3 de janeiro de 2014. Caso GRU Airport entenda que o MGSO atualmente válido e aprovado pela ANAC já atende aos requisitos do RBAC 153, precisamos de uma confirmação nesse sentido, por meio de uma declaração de conformidade (...)”. Em resposta por e-mail, no mesmo dia, o responsável pelo SGSO informou que: “Quanto ao MGSO, não tenho dúvidas relacionadas ao prazo e exatamente foi este o motivo que fez a consulta prévia visando saber se poderia solicitar o desvio, visto a alta demanda atual e a necessidade de refazer, praticamente, todo o Manual para atender aos requisitos do RBAC 153”.
- Não. O conteúdo referente ao SGSO constante do MOPS apresentado em 19/08/2013, por meio da DR 0363/2013, era parcial e não atendia integralmente os requisitos da Subparte C do RBAC 153, diferentemente do conteúdo do MGSO aprovado pelo Despacho 02/2014/GOPS/SIA.
- No dia 11 de novembro de 2013 o responsável pelo SGSO de SBGR enviou ao Gerente de Operações Aeronáuticas e Aeroportuárias da ANAC um e-mail (SEI 0301375), anexando cópia avançada - não assinada - do Plano de Implantação (SEI 0301386) e Análise do Falante (0301395). Posteriormente, a DR 0578/2013, de 11/11/2013, foi recebida na ANAC em papel, com os referidos documentos assinados. Importante destacar que há grave divergência na página 11 “Anexo 1 – Cronograma de Implantação do SGSO”, entre o arquivo eletrônico do Plano de Implantação recebido por e-mail e o original em papel protocolado na ANAC, anexo à DR 0578/2013, de 11/11/2013 (SEI 0301418). Note-se que, no arquivo eletrônico recebido por e-mail, a atividade “Atualizar e promover melhorias no Manual do Sistema de Gerenciamento da Segurança Operacional (MGSO)” termina em dez/13, enquanto no documento em papel consta término em jan/14.

DA NOTIFICAÇÃO DE DILIGÊNCIA E DA RESPOSTA DA INTERESSADA

2.9. Cientificou-se, em 04/01/2017 (SEI 0339918), a Interessada das respostas oferecidas às questões levantadas em diligência, dando-se-lhe nova oportunidade de manifestação. Ao que procedeu a Interessada, em 24/01/2017, por meio de nova peça processual (SEI 0365108) em que reitera os argumentos apresentados anteriormente, com alguns acréscimos, destacando-se aqui os seguintes:

II. a) Sobre a abrangência do MOPS

- que a resposta negativa à primeira questão da diligência teve por fundamento, “única e exclusivamente, um e-mail enviado pelo Gerente de Segurança Operacional da Concessionária, em sede de uma consulta totalmente informal, realizada ao Gerente de Operações Aeronáuticas e Aeroportuárias da ANAC”;
- que a GCOP não trouxe “nenhum estudo, relatório técnico ou qualquer outro documento hábil a rebater a correlação de conteúdo constantes do MOPS e dos demais documentos encaminhados por GRU em 2013 com os requisitos do MGSO”;
- que “apresentou à ANAC a DR0026/2014 (doc. 01), por meio da qual esclareceu, mais uma vez, que os requisitos do MGSO estavam contidos em partes do MOPS, encaminhado por meio da correspondência DR0363/2013, e, também, nos demais documentos apresentados por esta Concessionária por ocasião das inspeções realizadas no aeroporto em outubro de 2013”;
- que apresentou um documento denominado “requisitos do item 153.61(e) do RBAC 153 e sua correlação com o MOPS (anexo 01 à DR0026/2014 - doc. 01), por meio do qual elencaram-se, de um lado, todos os requisitos constantes do RBAC 153 como conteúdo mínimo do MGSO, e, de outro, o documento elaborado por GRU que atendia a esse requisito”.

II. b) Sobre o conteúdo do MGSO e sua compatibilidade com o MOPS apresentado em 19.08.2013

- que “o conteúdo do MGSO apresentado com a DR0070/2014 em nada divergia do conteúdo dos documentos apresentados à ANAC no ano de 2013, quais sejam: o MOPS e demais documentos apartados apresentados por ocasião da inspeção realizada de 14 a 18 de outubro de 2013”;
- que “não houve nenhuma inovação de conteúdo a justificar a afirmação de que os documentos apresentados em 2013 não atendiam ao RBAC e que o documento apresentado em 22.01.2014, este sim atendia”;
- que se tratou “de mera alteração de forma: com a DR0070/2014 passou-se apenas a reunir em um único documento conteúdo de conhecimento reiterado dessa Agência”;
- que, “ao aprovar o documento apresentado pela DR0070/2014, a ANAC

acabou por reconhecer que os documentos esparsos apresentados ao longo do ano de 2013 já cumpriam com as exigências do RBAC 153, eis que não apresentou qualquer divergência com ao seu conteúdo”;

II. c) Sobre o cronograma constante do Plano de Implantação do Sistema de Gerenciamento da Segurança Operacional

IX - que “a primeira versão do cronograma, encaminhada via e-mail, era justamente uma versão avançada, ou seja, uma versão não finalizada, encaminhada à ANAC justamente com o intuito de dar maior visibilidade aos trabalhos em andamento”;

X - que “sendo uma versão ainda preliminar (embora, é certa, avançada, mas ainda não finalizada) é natural que venham a existir diferenças entre esta versão e a versão final formalmente entregue por meio da DR0578/2013, dado que se trata de um plano de implantação, e tal como qualquer plano sofre as conseqüentes alterações de cronograma previamente estabelecidos”;

XI - que “o prazo de março de 2014 apresentado na DR0001/2014 como marco final para atualização do MGSO em nada se confunde com o prazo necessário ao atendimento do RBAC”;

XII - que “a revisão e atualização do MGSO estavam inseridas num escopo maior da área de gerenciamento de segurança operacional do aeroporto que faz um trabalho constante de atualização e revisão de seus documentos”;

XIII - que “neste momento não havia mais uma preocupação em se atender a uma formalidade legal (prazo RBAC), uma vez que se entendia essa questão como superada”;

XIV - que “tratava-se, na verdade, de uma meta interna de GRU, de consolidar os documentos outrora apresentados em um único arquivo, atualizando-o e complementando-o, conforme o caso, de acordo com as melhores práticas internacionais”;

XV - que, “mesmo já tendo cumprido o prazo para a apresentação do MGSO, a Concessionária, por iniciativa própria, modificou esse manual a fim de incorporar novas práticas, para o quê, evidentemente, não há prazo legal ou regulamentar previamente estipulados”;

XVI - que, “em atenção a esse plano, a Concessionária apresentou novo MGSO mediante a DR0273/2014”.

2.10. Ao cabo, aduz ter cumprido integralmente a a exigência contida no RBAC 153 quanto à revisão do MGSO ainda no ano de 2013, requerendo a anulação do Auto de Infração nº 01383/2014, eis que evadido de vício insanável, ou, se assim não entender, o reconhecimento da improcedência de seu mérito, e, conseqüentemente, o afastamento de qualquer pretensão punitiva por parte desta Agência.

DA DECISÃO DE PRIMEIRA INSTÂNCIA

2.11. Após cotejo integral de todos argumentos para com os elementos dos autos, a primeira instância em sua decisão (DC1), vide DOCs SEI 0413083 e 0413149, entendeu que os da autuada não evidenciaram elementos probatórios capazes de elidir a aplicação de penalidade e condenou-a à sanção de multa no valor de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), patamar mínimo, como sanção administrativa, conforme o Anexo III, Tabela I (Certificação de Aeroportos Internacionais e/ ou com operação de aeronaves com mais de 60 assentos em vôos regulares - Administração Aeroportuária), item 5, COD. ICL, da Resolução ANAC nº 25, de 25 de abril de 2008 e alterações, vigente à época, pela prática do disposto no arts. 36 e 289 do Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA, c/c itens 153.451 (e) e 153.451 (I) do RBAC 153. As alegações da defesa foram precisamente afastadas pela primeira instância como evidenciado a seguir:

I - que “ compete à União, por intermédio da ANAC, regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, nos termos do artigo 2º da Lei de Criação da ANAC – Lei nº 11.182/05”;

II - que “a mencionada lei conferiu à Agência as prerrogativas necessárias para o exercício de seu poder de polícia de normatização, fiscalização e sanção, arroladas em seu artigo 8º”;

III - que “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, incluindo-se nessas as anteriormente expedidas pelo Ministério da Aeronáutica enquanto autoridade aeronáutica, e aquelas editadas pela própria Agência na qualidade de autoridade de aviação civil” e que “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”;

IV - que, “identificado o descumprimento de qualquer dessas normas, tem a Agência o poder-dever de aplicar as sanções cabíveis” e que é “válido, portanto, o fundamento legal resultante da combinação do arts. 36 e 289 da Lei 7.565/86 com os itens 153.451 (e) e 153.451 (I) do RBAC 153 e com o item 5 da Tabela I (Certificação de Aeroportos Internacionais) do Anexo III à Resolução ANAC 25/2008”;

V - que “o dispositivo constante do RBAC 153.451 (e) se dirige especificamente à revisão do MGSO para aqueles que já tivessem protocolado na ANAC o referido manual em momento prévio à publicação do RBAC 153; o dispositivo do RBAC 153.451 (I) obriga os regulados sujeitos ao RBAC 139 (“Certificação Operacional de Aeroportos”) a (1) protocolar manuais atualizados, em até 18 meses, caso já tenha havido aprovação pela ANAC a manuais anteriores; (2) atualizar os manuais já protocolados, mas ainda não aprovados pela ANAC em oito meses; (3) elaborar os manuais em conformidade com o RBAC 153, caso não tenha ainda iniciado o processo de Certificação”;

VI - que “não há incompatibilidade entre os dispositivos normativos, seja porque o mesmo prazo de dezoito meses é aplicável nas duas circunstâncias (existência de manual anterior aprovado pela ANAC), seja porque a seção 153.451 (e) se dirige especificamente ao MGSO e à sua adequação à Subparte C do RBAC 153, ao passo que o item 153.451 (I) afeta quaisquer manuais e procedimentos que estejam em desacordo com o RBAC 153. Os dispositivos, assim, para além de serem compatíveis, complementam um ao outro, vinculando-se ao fato em apuração”;

VII - que “não foi demonstrado pelo autuado qualquer sorte de prejuízo à ampla defesa e ao contraditório, não havendo que se falar em nulidade da atuação, ante a forma simples de que se revestem os atos administrativos (pas de nullité sans grief) e que “não há falta de clareza ou especificidade no auto de infração, que descreve a imputação relativa à falta de cumprimento do prazo previsto no Plano de Implantação do Sistema de Gerenciamento da Segurança Operacional (SGSO) para revisão do Manual de Gerenciamento da Segurança Operacional – MGSO segundo os requisitos do RBAC 153, que foi, inclusive, plenamente compreendida (e enfrentada) pelo autuado”;

VIII - que, “tampouco se configuraria desproporcional a aplicação de sanção de multa se constatada violação normativa em razão de alegada ausência de dano”, sendo “importante frisar que um dos principais objetivos desta Agência no exercício das suas funções de regulação é garantir a segurança dos passageiros e demais usuários da aviação civil, atuando inclusive com o objetivo de prevenir a configuração de evento danoso à população”, e que, assim, “a atividade sancionadora cumpre a relevante função de desestimular condutas nocivas ao interesse público, revestindo-se do caráter de atividade vinculada com caráter pedagógico”;

IX - que, “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. Não há que se falar em falta de razoabilidade ou proporcionalidade na imposição de sanção prevista nos atos normativos vigentes. Note-se que ainda que em momento posterior a não conformidade tenha, eventualmente, sido reparada (pela apresentação de manual atualizado), não se esvaziaria de finalidade o processo sancionador, que visa à repressão da conduta infracional praticada, com vistas, inclusive a desestimular eventual recorrência”;

X - que “o fundamento para a apuração da presente infração neste processo é a violação da legislação de regência da Aviação Civil a que se vincula o autuado, na condição de administração aeroportuária, por força da Lei 7.565/86 (art. 36, §1º c/c art. 289), não se tratando, no presente processo, de apuração de infração contratual”;

XI - que, “em resposta à diligência promovida em 12/12/2016, a GCOP consignou seu entendimento de que (i) o MOPS apresentado em 19/08/2013 não abrangia o conteúdo integral exigido para fins de revisão do MGSO, nos termos da seção 153.161 do RBAC 153; e (ii) O conteúdo referente ao SGSO constante do MOPS apresentado em 19/08/2013, por meio da DR 0363/2013, era parcial e não atendia integralmente os

requisitos da Subparte C do RBAC 153, diferentemente do conteúdo do MGSO aprovado pelo Despacho 02/2014/GOPS/SIA”;

XII - que “a divergência entre os cronogramas nas versões digital (que indicava prazo até dezembro de 2013) e física (que indicava prazo até janeiro de 2014) não é relevante para apuração da presente infração, na medida em que o compromisso de atualização do MGSO conforme requisitos do RBAC 153 até 03/01/2014 não foi afetado, como se depreende do teor do Anexo I à DR 0578/2013 (a mesma correspondência que encaminhou a versão física)” e que, “lidos em conjunto - já que encaminhados em conjunto - os documentos conduzem à conclusão de que o compromisso de revisão do MGSO no prazo previsto nas disposições transitórias do RBAC 153 permaneceu inalterado”;

XIII - que “a afirmação da GCOP é compatível tanto com o teor do Gap Analysis, à ocasião apresentado pelo autuado – e que aponta lacunas no tratamento de requisitos do RBAC 153 – como com o teor do E-mail - consulta MGSO (0301288) – em que o autuado menciona a necessidade de reformulação do Manual vigente para contemplar os requisitos do regulamento”, portanto, “não assiste razão ao autuado em sua afirmativa de que a resposta da GCOP estaria desprovida de fundamentos técnicos, ou, ainda, que o e-mail juntado aos autos esteja descontextualizado”;

XIV - que, “como se vê do histórico de tratativas entre ANAC e Concessionária – em sua maior parte, juntado aos autos pelo próprio regulado – não se trata de falta de atenção da fiscalização à correlação entre MOPS e MGSO, mas sim do descumprimento do compromisso do autuado de atualizar o MGSO vigente (ratificado em 14/09/2012) até 03/01/2014”;

XV - que “no Documento Gap Analysis – versão 02, de 27/12/2013 (portanto, elaborado apenas sete dias antes do vencimento do prazo), juntado aos autos pelo autuado em anexo à sua defesa, constam o MGSOA - 2009 e o MOPS como documentos de referência” sendo que “nos itens 1.5.1 e 1.5.2 tem-se que (fl. 368);

Item 1.5.1 - Existe documentação que descreve o sistema de gerenciamento da segurança operacional e as inter-relações entre todos os seus elementos ou processos (...) – Item assinalado como parcialmente existente na organização (cor amarela)

• “O Capítulo 3 do MOPS descreve todos os processos relativos ao SGSO no GRUAIROPORT e seu conteúdo será detalhado na revisão do Manual de Gerenciamento da Segurança Operacional.” (original não grifado)

Item 1.5.2 - A documentação do SGSO é regularmente revisada e atualizada com adequado controle de versão (...) – Item assinalado como existente na organização (cor verde)

• “A documentação do SGSO contida no MOPS será revisada juntamente com esse manual;

• **A revisão do MGSO está prevista para dezembro/2013 e ocorrerá periodicamente;**

• A documentação do SGSO contida no MOPS esta sujeita a processos de gestão e controle de versão sob a responsabilidade da Coordenação da Garantia da Qualidade da Segurança Operacional

• O MGSO revisado será submetido ao mesmo processo de gestão e controle de documentos conforme estabelecido pelo MOPS.” (original não grifado)

XVI - que, “assim, ainda em 27/12/2013 o autuado informava à Agência que previa a revisão do MGSO ainda em dezembro/2013 e indicava a existência de requisitos apenas parcialmente contemplados pela documentação até então apresentada”;

XVII - que, “**dada a oportunidade de manifestação à Concessionária sobre a diligência, não foi produzida nos autos nenhuma evidência de que até 03/01/2014 – data do vencimento do prazo proposto pelo autuado para apresentação de MGSO revisado – fosse entendimento do regulado que sua documentação apresentada não necessitava de atualização adicional**”;

XVIII - que “o cerne da imputação consiste no descumprimento de prazo previsto pelo próprio regulado em Plano apresentado no curso do processo de Certificação” e “os elementos juntados aos autos indicam que o autuado, com o intuito de obter o Certificado Operacional de Aeroporto, se comprometeu a apresentar versão revisada e atualizada do MGSO até 03/01/2014, em conformidade com o prazo previsto no item 153.451 (e) do RBAC 153”;

XIX - que, “nesse sentido, destaca-se o teor da própria DR 0578/2013, de 11/11/2013 e do E-mail - consulta MGSO – SEI nº 0301288, de 18/12/2013”, sendo que, “no primeiro documento, o autuado afirma expressamente que o prazo previsto no item 153.451 (e) lhe é aplicável e requer que o reconhecimento de sua aplicabilidade para a finalidade de não ver sua Certificação Operacional condicionada ao atendimento imediato do requisito 153.53 (g) (2)”, ao que, “aceitas as alegações do regulado, o Certificado Operacional foi emitido em vista do compromisso de revisão do MGSO até 03/01/2014” e “é esse compromisso descumprido que se considera apto a configurar infração descrita como Deixar de implementar, total ou parcialmente, quaisquer planos, programas ou ações previstos quando do processo de Certificação”;

XX - que, “em 17/12/2013, ainda tinha o regulado, aparentemente, a intenção de cumprir o prazo proposto, uma vez que à ocasião seu Gerente de Segurança Operacional questionou à GOPS, de maneira informal, se existiria possibilidade de haver extensão de 60 dias para o prazo de entrega do MGSO (E-mail - consulta MGSO (0301288)”, sendo que, “em 18/12/2013, o GOPS ressalta que a ANAC aceitou o proposto pela concessionária adotando como evidência de atendimento ao item 153.53 (d) a ratificação do MGSO protocolado por meio do ofício DR/0003/2012, e aprovado pela ANAC pelo Ofício nº 1342/2011/GTSA/GOPS/SIA-ANAC, uma vez que a concessionária indicou que o prazo de 18 meses para atualização deste Manual seria aplicável a SBGR”;

XXI - que, “na mesma resposta, o regulado foi orientado no sentido de que, caso a concessionária entendesse que o MGSO então vigente (aprovado anteriormente pela ANAC) já atendia aos requisitos do RBAC 153, deveria enviar uma confirmação nesse sentido por meio de declaração de conformidade (E-mail - consulta MGSO – SEI nº 0301288), documento que seria também necessário caso se optasse pelo envio de novo MGSO”;

XXII - que “o documento comprova, entretanto, que à ocasião o próprio regulado entendia haver necessidade de atualização da documentação então existente, descartando a apresentação de Declaração de Conformidade e indicando a necessidade de alterar significativamente o MGSO então vigente”;

XXIII - que, “em 03/01/2014, data do vencimento do prazo para apresentação do MGSO atualizado, o regulado apresentou a DR 0001/2014 (fls. 343/387) em que não foi apresentado o documento atualizado e foi apresentada nova versão do Plano de Implantação do Sistema de Gerenciamento da Segurança Operacional (versão 01) prevendo como prazo de atualização do MGSO até março de 2014, a despeito de não ter sido autorizada dilação adicional de prazo”;

XXIV - que, “nas correspondências subsequentes – frise-se, todas posteriores ao advento do prazo – passa, então, o autuado a sustentar que a atualização necessária ao MGSO já estaria integralmente contemplada pelo MOPS protocolado em agosto de 2013” e que, “fosse esse o entendimento vigente antes de 03/01/2014, teria o autuado protocolado mera declaração de conformidade, como sugerido pela GCOP no E-mail - consulta MGSO – SEI nº 0301288”;

XXV - que “as próprias evidências documentam, portanto, alteração do posicionamento do autuado após o decurso do prazo, uma vez que o entendimento de que o MGSO estaria completamente atualizado pelas disposições do MOPS apenas foi aventado, pelo autuado, em 13/01/2014, pela DR 0026/2014 (fls. 56/58)”;

XXVI - que “a afirmação de que a mera inclusão, no MOPS, dos dispositivos afines ao SGSO seria suficiente para atualização do MGSO e que, por isso, a exigência da ANAC teria caráter meramente formal, conflita com a afirmação do próprio autuado de que seu MGSO vigente, ainda em 11/11/2013, era o produzido pela INFRAERO e ratificado pelo autuado antes da publicação do RBAC 153”;

XXVII - que, “à ocasião, o autuado não afirmou que seu MGSO era composto pelo conjunto de documentos esparsos já apresentado e que, por isso, prescindiria de atualização adicional – o que se afirmou então foi que o MGSO vigente era aquele ratificado em 14/09/2012, e que havia sido aprovado pela ANAC quando apresentado pela INFRAERO, antes da publicação do RBAC 153 e que o mesmo seria atualizado no prazo previsto nas disposições transitórias do Regulamento”;

XXVIII

- que “a própria confusão entre quais seriam os documentos vigentes a reger o Gerenciamento da Segurança Operacional em SBGR já seria suficiente para justificar a necessidade de atualização da documentação – medida com a qual estava o autuado comprometido até o encerramento do prazo mencionado”;

XXIX - que está demonstrado "nos autos, portanto, que no curso do processo de certificação de SBGR o atuado se comprometeu a apresentar MGSO revisado e atualizado conforme o RBAC 153 até 03/01/2014 e que deixou de fazê-lo no prazo assinalado";

XXX - que "considera-se caracterizada a infração, de autoria do atuado, consistente em deixar de apresentar MGSO revisado segundo os requisitos do RBAC 153 no prazo previsto no processo de certificação de SBGR, conforme descrita no AI nº 01383/2014, razão pela qual se propõe que seja aplicada a providência administrativa de multa, prevista no artigo 289, inciso I da Lei 7.565/1986".

2.12. Com relação às **circunstâncias atenuantes e agravantes**, considerou-se aplicável apenas a circunstância atenuante prevista no inciso no artigo 22, § 1º, inciso III ("a inexistência de aplicação de penalidades no último ano"), pelo que aplicou-se a multa em seu **patamar mínimo**.

DO RECURSO

2.13. Em sede recursal (SEI 0537860) a empresa, primeiramente, requereu o seu recebimento nos efeitos devolutivo e suspensivo, apresentando, após, suas alegações:

Da nulidade processual por vícios na lavratura do auto de infração

a) que "o cerne da questão suscitada pela Recorrente deixou de ser apreciada, qual seja: a nulidade por erro no Auto de Infração, dada a ausência de correlação lógica entre o fato descrito e a respectiva fundamentação legal";

b) que "se discute, na verdade, é a falta de subsunção do fato (o alegado descumprimento do prazo para revisão do MGSO) à norma (a equivocada capitulação anotada no Auto de Infração)";

c) que "não seria uma mera alusão genérica aos poderes regulamentares e fiscalizatórios outorgados à ANAC argumento bastante para servir de virtual convalidação dos vícios existentes do Auto de Infração que culminou na decisão ora recorrida";

d) que "a revisão do manual não está compreendida na hipótese de planos, programas e ações, tratando-se o MGSO de documento que, conforme definido pela própria ANAC, tem por objetivo tão somente formalizar e divulgar a abordagem de segurança operacional da empresa";

e) que "todas as providências relativas aos planos, programas e ações afetas à segurança, foram regularmente implementadas pela Concessionária, independentemente da divulgação e formalização encaminhados à ANAC";

f) que, "portanto, o MGSO se presta tão somente a demonstrar como foram internalizados os elementos previstos na estrutura da SGSO, passíveis de atualização constante e não, propriamente, à implementação de plano, programa ou ação";

g) que, "aliás, que justamente por exigir atualização constante sua apresentação acaba por ser operada por meio de documentos esparsos, como adiante se fará menção";

h) que "a aplicação de penalidade está submetida ao princípio da legalidade como de resto toda a atividade da Administração, de modo que a atuação punitiva deve ser exercida dentro dos limites para os quais foi especificamente criada, e nas hipóteses expressamente previstas na legislação de regência para determinada conduta típica ensejadora de sanção";

i) que, "ainda que os dois dispositivos previstos no RBAC 153 pudessem ser considerados compatíveis e complementares entre si, tal como sustentado pela GNAD, ainda assim eles se mostrariam totalmente inconciliáveis com a hipótese prevista na Tabela I do Anexo III da Resolução ANAC 25/2008";

j) que "a Análise que serviu de fundamento para a decisão recorrida sequer chegou a enfrentar a questão relativa à falta de correlação existente entre a suposta violação prevista na Tabela I do Anexo III da Resolução ANAC 25/2008 e os dois itens das disposições transitórias do RBAC 153, que se prestariam a estabelecer o prazo que teria sido alegadamente descumprido, limitando-se tão somente a asseverar que os diferentes tratamentos legais previstos no RBAC 153 relativos ao prazo seriam compatíveis e complementares";

k) que "resulta daí, o despropósito da conclusão inserta no Relatório no sentido de que não teria sido demonstrado pelo atuado qualquer sorte de prejuízo à ampla defesa e ao contraditório", "porque em situações como a que ora se afigura, em que há manifesto prejuízo ao demandado, o cerceamento de defesa é presumido";

l) que "há que se reconhecer que a capitulação legal lançada no Auto de Infração foi incorreta, fato este que exigiria, ao menos, a oportuna convalidação do referido Auto, o que não ocorreu, sacramentando-se, pois, grave prejuízo ao pleno exercício da defesa pela Recorrente";

m) que, "diante disso, de rigor, seja declarada a nulidade do Auto de Infração em razão do vício insanável, conforme previsto no artigo 7, § 3º, da Instrução Normativa ANAC nº 08/2008" e, em consequência, sejam os presente autos arquivados";

Do equívoco quanto a se reputar insuficientes os documentos apresentados pela recorrente para atendimento integral do RBAC

n) que "equivoca-se a referida Gerência, no entanto, ao aduzir que a Recorrente tivesse deixado de apresentar versão revisada e atualizada do MGSO até 03.01.2014";

o) que, "ao que parece, a compreensão externada pela GNAD pautou-se, fundamentalmente, nas justificativas totalmente insuficientes prestadas pela Gerência de Certificação e Segurança Operacional ("GCOP") por ocasião da diligência solicitada pela Assessoria de Infrações e Multas para esclarecimentos adicionais";

p) que, "como já inicialmente registrado, a GCOP teria sustentado que o conteúdo apresentado em 19.08.2013, incluído at o MGSO, seria parcial e não atenderia integralmente os requisitos do RBAC 153, diferentemente do conteúdo do MGSO aprovado pelo Despacho 02/2014/GOP/SIA, datado de 28.01.2014";

q) que "a conclusão alcançada pela GCOP não se fez acompanhar de nenhum relatório técnico ou qualquer outro documento hábil a rebater a correlação de conteúdos constantes dos documentos encaminhados pela Concessionária em agosto de 2013 com os requisitos do MGSO, fato este que, de pronto, já revela serem as informações prestadas pela GCOP bastante contestáveis";

r) que "a Recorrente apresentou a última versão revisada de seu Plano de Implementação do SGSO em 03.01.2014 (DR 001/2014)";

s) que, "em 13.01.2014, a Concessionária apresentou a DR/0026/2014, por meio da qual esclareceu que o conteúdo do MGSO estaria totalmente compreendido no MOPS encaminhado em agosto de 2013 e nos demais documentos apresentados à ANAC por ocasião da inspeção realizada no aeroporto em outubro de 2013";

t) que, "em 22.01.2014, por meio da DR/0070/2014, a Concessionária apresentou uma versão consolidada do MGSO, destaca-se, aprovado em 28/01/2014, na qual reunia em um único arquivo todos os documentos anteriormente enviados à ANAC e que compunham o MGSO";

u) que "essa versão foi encaminhada, frise-se, apenas para satisfazer um desconforto da ANAC, que se mostrava resistente em aceitar a possibilidade de o conteúdo do MGSO estar esparsos em vários documentos";

v) que "seu conteúdo, contudo, em nada divergia do conteúdo do MOPS entregue em agosto de 2013 e dos demais documentos apresentados por ocasião da inspeção realizada entre os dias 14 a 18 de outubro de 2013 e que passaram a integrar o MOPS como anexos 31 a 35";

w) que "não houve nenhuma inovação de conteúdo a justificar a afirmação de que os documentos apresentados em 2013 não atenderiam ao RBAC, tal como equivocadamente alegado pela GCOP, e que o documento apresentado em 22.01.2014, este sim atendeu";

x) que, "conforme se infere da DR0578/2013, a Recorrente entregou a versão atualizada do MOPS";

y) que "referido MOPS foi entregue no prazo da RBAC 153 e atendeu plenamente à legislação de regência";

z) que, "não por outra o Relatório de Inspeção realizado pela própria ANAC em outubro de 2013, e que vistoriou todos esses itens, não haver constatado nenhuma não conformidade com o RBAC, em especial quanto ao item 7.9 do Relatório";

aa) que "conclui a ANAC que os procedimentos adotados pela Recorrente estavam garantindo a segurança operacional no sítio";

ab) que "fosse o caso de a ANAC ter identificado ausência de cumprimento de qualquer item do RBAC não teria ela concluído por ter a Recorrente promovido os procedimentos necessários à garantia da segurança operacional do aeroporto, tal

como se verifica do excerto acima destacado”;

ac) que, **“ao aprovar o documento apresentado pela DR/0070/2014, em 28/01/2014, a ANAC acabou por reconhecer que os documentos esparsos apresentados ao longo do ano de 2013 já cumpriam com as exigências do RBAC 153, eis que não apresentou qualquer divergência a seu conteúdo”;**

ad) que **“o prazo de 03/01/2014 era para atualizar o MGSO e não para comprovar a sua atualização (que já era dada desde 2013)”;**

ae) que **“o questionário de Gap Analysis é uma ferramenta opcional e se presta a auxiliar o planejamento da implantação do SGSO contido no MOPS, de modo que sua função é meramente informativa e não vinculativa, e se destina a identificar as tarefas que estão sendo levadas a cabo”;**

af) que **“basta uma leitura objetiva e imparcial do Gap Analysis para se verificar, com absoluta clareza, que o mesmo apenas indicou as providências que estavam em curso, notadamente em relação à revisão dos conteúdos do sistema de gerenciamento da segurança operacional e as inter-relações entre todos os seus elementos ou processos, identificando aqueles que estavam sendo objeto de checagem e eventual revisão, não se podendo afirmar naquela oportunidade e de forma conclusiva, quais documentos e exatamente quais alterações seriam implementadas”;**

ag) que **“referido sistema é constituído por uma série de documentos que exigem atualização constante, tal como o MGSO, a que já fizemos menção” e que “nem toda revisão induz a que haja alteração/atualização das informações”;**

ah) que, **“no caso, a Recorrente havia informado que estava procedendo à revisão-de todos esses conteúdos, o que estava previsto para ser concluído em dezembro de 2013, revisão esta que iria apurar para cada conteúdo, a efetiva necessidade, ou não, de alterações”, “esta, a única interpretação objetiva que se extrai do Gap Analysis, nada mais”;**

ai) que **“o MGSO - documento apresentado pela DR/0070/2014, em 28/01/2014, em nada divergia do conteúdo do MOPS entregue em agosto de 2013 e dos demais documentos apresentados por ocasião da inspeção realizada entre os dias 14 a 18 de outubro de 2013 - tanto que passaram a integrar o MOPS como anexos 31 a 35. Assim sendo, é irrelevante se a Concessionária dirigiu a ANAC qualquer informação de que o documento teria que ser reformado ou não. Fato é que em 2013, bem antes do prazo de 03/01/2014 o referido MGSO já estava atualizado (lembra-se aprovado integralmente pela ANAC o aprovou em 28/01/2014)”;**

aj) que **“a consulta informal quanto à possibilidade de prorrogação do prazo, não pode ser invocada como elemento pretensamente demonstrativo do suposto reconhecimento da Concessionária em reformular o MGSO, até porque se tratava da revisão de inúmeros outros documentos, todos eles regularmente entregues no prazo”;**

ak) que **“a circunstância de a Recorrente não haver informado que sua documentação não necessitava de atualização adicional (como indicado pela ANAC em e-mail de 17.12.2013) se deveu, por óbvio, ao fato de que a Recorrente ainda não havia concluído a checagem de todos os conteúdos que seriam entregues no dia 03.01.2014”;**

Da indevida alegação de que a recorrente teria prestado declarações contraditórias acerca da atualização do MGSO

al) que **“o prazo de março de 2014, apresentado na correspondência DR/0001/2014 como marco final para atualização do MGSO, em nada se confunde com o prazo necessário ao atendimento do RBAC”;**

am) que **“a conferência e reavaliação do MGSO estavam inseridas num escopo maior da área de gerenciamento de segurança operacional do aeroporto que faz um trabalho constante de atualização e revisão de seus documentos”;**

an) que **“a segurança operacional, enquanto valor a nortear as operações aeroportuárias, é um processo dinâmico, que é então refletido em seus documentos (CMGG, etc.) Daí a necessidade de revisão periódica desses documentos - tal como previsto pelo próprio RBAC, em seu quesito 153.51”;**

ao) que, **“neste momento, não havia mais uma preocupação em se atender a uma formalidade legal (prazo RBAC), uma vez que se entendia essa questão como superada. Tratava-se, na verdade, de uma meta interna da Concessionária de consolidar os documentos outrora apresentados em um único arquivo, atualizando-o e complementando-o, conforme o caso, de acordo com as melhores práticas internacionais”;**

ap) que **“a confusão perpetrada pela CNAD parece decorrer do fato de que o prazo inicialmente previsto na primeira versão do Plano de Implementação do SGSO, encaminhado por meio da DR/0578/2013 prever como marco final justamente a data de janeiro de 2014, data limite para revisão do MGSO de acordo com o RBAC 153”;**

aq) que **“mesmo já tendo cumprido o prazo para a apresentação do MGSO, a Concessionária, por iniciativa própria, modificou esse manual a fim de incorporar novas práticas, para o que, evidentemente, não há prazo legal ou regulamentar previamente estipulados. Destarte, em atenção a esse plano, a Concessionária apresentou novo MGSO mediante a DR/0273/2014, de 01.04.2014”;**

Da inexistência de dano decorrente da suposta infração

ar) que **“é bem de se notar que a revisão do MGSO foi reconhecidamente aprovada pela ANAC já em 28.01.2014 (Despacho 02/2014/GOPSSAI), ou seja, 25 dias após o prazo não por descumprido, sendo certo que o lapso temporal decorrido entre as duas datas não resultou qualquer dano aos usuários, aos serviços aeroportuários, ao Poder Concedente ou a quem quer que seja, pelo que a medida punitiva se mostra totalmente desarrazoada”;**

as) que **“há que se reconhecer que somente o descumprimento contratual ou o descumprimento regulatório que redunde em dano significativo à outra parte ou ao bem jurídico protegido pelo contrato são passíveis de justificarem alguma consequência de ordem sancionatória”.**

2.14. Assim, requereu PROVIMENTO ao presente recurso, a fim de ser reformada a decisão ora recorrida, sendo imediatamente arquivado o presente processo administrativo.

2.15. **É o relato. Passa-se ao voto.**

VOTO

Conheço do Recurso vez que presentes seus pressupostos de admissibilidade e tempestividade, recebendo-o em efeito suspensivo (art. 16 da Res. ANAC 25/2008).

3. PRELIMINARES

3.1. **Regularidade processual** - Considerando os prazos descritos no quadro acima, agosto regularidade processual nos presentes autos visto que preservados os direitos constitucionais inerentes ao interessado, bem como respeitados os princípios da Administração Pública, em especial a ampla defesa e o contraditório. Julgo o processo apto à decisão de segunda instância administrativa por parte desta ASJIN.

4. FUNDAMENTAÇÃO: MÉRITO E ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DO INTERESSADO

4.1. **Quanto à Fundamentação da Matéria – Deixar de implementar, total ou parcialmente, quaisquer planos, programas ou ações previstos quando do processo de certificação** - A fiscalização constatou que o operador do aeroporto de Guarulhos (SBGR) não cumpriu o prazo proposto para revisão do MGSO, contido no Plano de Implantação do Sistema de Gerenciamento da Segurança Operacional (SGSO), que expirou em 02/01/2014. Ante a isso, lavrou-se o auto de infração em análise, com fundamento no art. 289 da Lei nº 7.565, de 19/12/1986 c/c os itens 153.451 (e) e 153.451 (f) do RBAC 153 (EMD 00) e c/c o item 5 da Tabela I (Certificação de Aeroportos Internacionais), COD ICL, do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, com redação vigente à época dos fatos.

4.2. Após apresentação de defesa Prévia, o órgão decisor de primeira instância prolatou sua decisão, devidamente motivada e fundamentada, confirmando, de forma clara e objetiva, a materialidade infracional imputada à interessada pela fiscalização. Restou comprovado, de fato, que a CONCESSIONÁRIA DO AEROPORTO INTERNACIONAL DE GUARULHOS S.A GRU AIRPORT não cumpriu o prazo proposto para revisão do MGSO, de 18 (dezoito) meses, contido no Plano de Implantação do Sistema de Gerenciamento da Segurança Operacional (SGSO).

4.3. Destarte, com fulcro no § 1º do art. 50 da Lei 9.784/1999, que abre a possibilidade de que a motivação da decisão de recurso administrativo consista em declaração de concordância com fundamentos de anteriores decisões, este relator ora endossa os argumentos trazidos por aquele decisor em sede de primeira instância para a confirmação da prática infracional, bem como fundamentação e a motivação da penalidade aplicada, declarando concordância a fim de que passem a fazer parte integrante do presente voto.

4.4. **Das razões recursais**




4.5. Inicialmente, deve-se esclarecer em quais circunstâncias deu-se a infração e a sua constatação por parte da fiscalização. Assim, conforme constante dos autos (DOC SEI 0004284 - fls. 001/003), **quando da consolidação da fase de avaliação da solicitação formal de certificação, incluindo o conteúdo do MOPS e a fase de inspeção inicial de certificação**, remeteu-se ao operador de SBGR, em 1º de novembro de 2013, ofício com Relatório Técnico de Certificação Operacional de SBGR, demandando ao operador de aeródromo a **apresentação de evidências de correção das não conformidades** ou plano de ações corretivas.

4.6. Em resposta, a Interessada enviou documentação por via eletrônica (e-mail), após o que, emitiu-se, por meio da Portaria ANAC nº 2987/SIA, de 14 de novembro de 2013, o Certificado Operacional de Aeroporto. Ocorre que, a fim de **comprovar o atendimento à não conformidade ao item 153.53(g)(2) do RBAC 153 (não foi apresentado MGSO atualizado e compatível com as atividades realizadas)**, indicaram-se as seguintes evidências, conforme excerto do extrato do Anexo I da DR/0578/2013 - de 11/11/2013 (DOC SEI 0004286 - fls.323/326):

GRU AIRPORT		PROCESSO DE CERTIFICAÇÃO OPERACIONAL – AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL Aeroporto Internacional de São Paulo/Guarulhos – SBGR CERTIFICAÇÃO OPERACIONAL – RELATÓRIO TÉCNICO – ANEXO I			
ÁREA	REQUISITO	DESCRIÇÃO	NÃO CONFORMIDADE	EVIDÊNCIAS	ANEXOS
GSO	153.53(g)(2)	Documentação do SGSO MGSO	Não foi apresentado MGSO atualizado e compatível com as atividades realizadas.	<p>◆ O MGSO desta Concessionária foi enviado em 22/10/2012 (via eletrônica) através da DR/0036/2012 e em 30/10/2012 (via física), através da DR/0041/2012 como parte integrante do MOPS desta Concessionária. Vale ressaltar que em 14 de setembro de 2012 esta Concessionária, por meio da DR/0003/2012 ratificou e se comprometeu a cumprir integralmente as regras, padrões e práticas constantes do MOPS na versão aprovada pela ANAC pelo Ofício nº 1342/2011/GTSA/GOPS/SIA-ANAC. Com as correspondências retro mencionadas, esta Concessionária apresentou as adequações mínimas necessárias para manter a certificação operacional do Aeroporto frente às especificidades da concessão. De fato, portanto, o MGSO ratificado por esta Concessionária e aceito por esta Agência para fins da certificação operacional provisória é o MGSO protocolado antes da data de publicação do RBAC 153.</p> <p>Desta forma, nos termos do item 153.451 (e), subparte H do RBAC 153, esta Concessionária tem o prazo de 18 meses a contar da publicação do RBAC 153 (03/07/2012) para revisar o referido manual conforme a Subparte C do RBAC 153 e enviar as alterações necessárias à ANAC.</p> <p>Vale salientar, ainda, que o RBAC 153 entrou em vigor apenas em 30 de dezembro de 2013 e, portanto, mesmo que não fosse considerada a data de protocolo do MGSO apresentado por esta Concessionária como data anterior a julho de 2012, haver-se-ia de reconhecer o mesmo prazo de 18 meses para ajustes do mesmo, em atenção ao princípio da isonomia.</p> <p>◆ Neste sentido o MGSO encontra-se em processo de revisão e ideamos apresentá-lo no prazo previsto nas Disposições Transitórias do RBAC 153.</p>	<p>DOC. 2A</p> <p>DOC. 2B</p>
GSO	153.61	Planejamento formal para implantação do SGSO	Não foi submetido à aceitação da ANAC planejamento formal para implantação do SGSO.	<p>◆ O Plano de Implantação para o SGSO foi preparado, visando atender o item (1), (d) 153.451, Disposições Transitórias, Subparte H, do RBAC 153. Vale salientar, contudo, que o RBAC 153, em seu item 153.451 (d), subparte H, confere ao operador do aeródromo prazo de 18 meses a contar da publicação do RBAC 153 (03 de julho de 2012) para apresentar o planejamento formal para implantação do SGSO. Em que pese referido prazo ainda não ter se encerrado, esta Concessionária apresenta, nesta oportunidade, seu planejamento.</p> <p>■ Plano de Implantação do SGSO</p> <p>■ Gap Analysis – Análise do Faltante</p>	<p>DOC. 2A</p> <p>DOC. 2B</p>

4.7. Assim, vê-se que a interessada reconheceu a existência da não conformidade, documentalmente, **apontando a necessidade de aplicação do prazo de 18 meses, contado da data da publicação do RBAC 153, previsto no item 153.451 (e), Subparte H do indigitado regulamento, para que se procedesse ao ajuste do MGSO conforme a Subparte C do mesmo RBAC 153.** Não só isso, vê-se também que a Interessada discorreu extensivamente sobre "um manual" MGSO a ser revisado e enviado à ANAC com as alterações necessárias, previstas na norma. Além disso, observa-se que fez referência também ao MGSO - manual único - enviado, anteriormente, em 2012. Fica claro, assim, que não havia confusão alguma quanto à composição do indigitado Manual e a sua forma de apresentação - em um documento único ou esparso - muito menos quanto à necessidade de adequação ao estabelecido na Subparte C do RBAC 153 e ao prazo para sua conclusão e envio à ANAC - 18 meses, conforme previsto no item 153.451 (e), Subparte H, do citado RBAC 153.

4.8. De se notar, também, **as evidências apresentadas visando comprovar o cumprimento do item 153.61, presente na tabela acima. A Interessada elencou os documentos DOC. 2A - Plano de Implantação do SGSO - que, na via física, mostrou-se conflitante à via digital (e-mail), porquanto aqui apontou-se dezembro de 2013 como data final para a Implantação da atualização e promoção de melhorias no Manual do Sistema de Gerenciamento da Segurança Operacional (MGSO), enquanto lá apontou-se janeiro de 2014 como data para a mesma implantação** - e DOC. 2B - Gap Analysis - análise do Faltante - em que se indicou dezembro de 2013 - tanto na versão digital quanto na versão física - como data para implementação da revisão do MGSO. Destaca-se abaixo esses dados, conforme excertos dos respectivos documentos:

<p>E-mail Oficial, enviado pelo Gerente de Segurança Operacional de GRU (DOC SEI 0301375)</p> <p>De: Marcos Eugenio De Abreu <Marcos.Eugenio@gru.com.br> Enviado em: segunda-feira, 11 de novembro de 2013 17:38 Para: Rodrigo Flório Moser Cc: Lazaro Luiz Neves; gops.sia@gmail.com; Antonio Montano Assunto: ANÁLISE DO FALTANTE E PLANO DE IMPLANTAÇÃO Anexos: Análise do Faltante - Gap Analysis - Versão 04 - 2013.pdf; Plano de Implantação do SGSO-GRUAIRPORT_rev_03.pdf</p> <p>Prezado Moser, Segue cópia avançada do Plano de Implantação e Análise do Faltante.</p> <p>Abreu</p> <div style="border: 2px solid red; border-radius: 50%; padding: 10px; display: inline-block;"> <p>MARCOS EUGENIO Gerência de Segurança Operacional Operational Safety Management</p> <p>GRU AIRPORT</p> <p>marcos.eugenio@gru.com.br C- 55 11 99472 2346</p> <p><i>Antes de imprimir, pense em sua responsabilidade e compromisso com o meio ambiente.</i></p> </div>	<p>Excerto da DR/0578/2013, de 11/11/2013 - devidamente assinada - que enviou, além do Anexo I acima (item 4.6), as versões físicas do Plano de Implantação do SGSO (diferente da digital) e da Análise do Faltante (DOC SEI 0004286 - fls.322)</p> <div style="text-align: right;">  <p>DR/0578/2013</p> <p>Guarulhos, 11 de novembro de 2013</p> <p>À AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - ANAC Setor Comercial Sul - Quadra 09 - Lote C - Ed. Parque da Cidade Corporativa - Torre A Brasília - DF CEP 70308-200</p> <p>A/c: Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária - Sr. Fábio Faizi Rahmehmay Rabbani Gerência de Concessões de Infraestrutura Aeroportuária - Sr. Carlos Eduardo Pereira Duarte</p> <p>C/c: Superintendência de Regulação Econômica e Acompanhamento de Mercado - Sr. Ricardo Bisinotto Catanari Gerência de Concessões de Infraestrutura Aeroportuária - Sr. Daniel Rodrigues Aldigueri</p> <p>Ref: Contrato de Concessão de Aeroportos n. 002/ANAC/2012 - SBGR ("Contrato") - Pedido de Certificado Operacional de Aeroporto - Processo nº 00058.083359/2012-91 - Ofício 127/2013/GOPS/SIA-ANAC</p> <p>3. Vimos pela presente, em atenção ao vossso Relatório Técnico, apresentar em meio físico anexo à presente correspondência: (i) o Anexo I do Relatório Técnico com a inclusão de duas colunas, sendo uma denominada "Evidências" com o descritivo das evidências de cumprimento de cada um dos itens e outra denominada "Anexos", indicando a numeração dos documentos carreados pelo mencionado Anexos I; (ii) o Anexo II, preenchido conforme campos indicados pela própria ANAC, e (iii) nossas considerações com relação ao item 5.1 e respectivos sub-ítem do Relatório Técnico (Anexo III).</p> <p>Certos de podermos contar com vossa atenção e sendo o que tínhamos para o momento, desde já nos colocamos à disposição para eventuais esclarecimentos e/ou informações adicionais que se façam necessários.</p> <p>Atenciosamente,</p> <p>Marcos Eugênio de Abreu Gerente de Segurança Operacional</p> <p>Ana Maria de Castro Rovai Gerente de Assuntos Regulatórios</p> <div style="text-align: right;">   </div> <p>Concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos S.A. Rodovia Hélio Smidt, s/n - cap.3047 Guarulhos - SP - CEP 07190100</p> </div>
<p>Anexo 1 do Plano de Implantação do Sistema de Gerenciamento de Segurança Operacional (SGSO) - Cronograma de Implantação do SGSO em que se lista a previsão de término da atualização e promoção de melhorias no MGSO, cujo prazo apontado foi dezembro de 2013 - Versão digital. (SEI 0301386)</p>	<p>Anexo 1 do Plano de Implantação do Sistema de Gerenciamento de Segurança Operacional (SGSO) - Cronograma de Implantação do SGSO em que se lista a previsão de término da atualização e promoção de melhorias no MGSO, alterado para janeiro de 2014 - Versão física. (SEI 0301418)</p>

	GERÊNCIA DE SEGURANÇA OPERACIONAL		FOLHA Nº	10/12
	PLANO DE IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE GERENCIAMENTO DE SEGURANÇA OPERACIONAL (SGSO)		VERSÃO	00
			DATA	01/10/13
			IDENTIFICAÇÃO	PL.05.00

11 ANEXOS

ANEXO 1 – Cronograma de Implantação do SGSO

Fases de Implantação	2013				2014				2015			
	Jan	Fev	Mar	Abr	Jan	Fev	Mar	Abr	Jan	Fev	Mar	Abr
Definir o escopo do SGSO												
Reformular e divulgar a Política de Segurança Operacional												
Estabelecer a estrutura organizacional e as responsabilidades da alta administração, demais gestores e empregados com o SGSO												
Estabelecer o responsável por desenvolver, administrar e manter o SGSO												
Atualizar e promover melhorias no Manual do Sistema de Gerenciamento de Segurança Operacional (MSGO)												
Revisar e atualizar o Manual de Operações do Aeródromo (MOPA)												
Estabelecer a matriz do plano de implantação do SGSO												
Estabelecer a interface com a Coordenação de Resposta à Emergência												
Reformular o Comitê de Segurança Operacional, segundo requisitos do RBAC 153												
Promover as modificações necessárias ao Programa de Integração de Segurança Operacional de Aeródromo (PISOA), segundo requisitos do RBAC 153												
Desenvolver o Gap Analysis												
Desenvolver o Plano de Implantação												

	GERÊNCIA DE SEGURANÇA OPERACIONAL		FOLHA Nº	10/12
	PLANO DE IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE GERENCIAMENTO DE SEGURANÇA OPERACIONAL (SGSO)		VERSÃO	00
			DATA	01/10/13
			IDENTIFICAÇÃO	PL.05.00

11 ANEXOS

ANEXO 1 – Cronograma de Implantação do SGSO

Fases de Implantação	2013				2014				2015			
	Jan	Fev	Mar	Abr	Jan	Fev	Mar	Abr	Jan	Fev	Mar	Abr
Definir o escopo do SGSO												
Reformular e divulgar a Política de Segurança Operacional												
Estabelecer a estrutura organizacional e as responsabilidades da alta administração, demais gestores e empregados com o SGSO												
Estabelecer o responsável por desenvolver, administrar e manter o SGSO												
Atualizar e promover melhorias no Manual do Sistema de Gerenciamento de Segurança Operacional (MSGO)												
Revisar e atualizar o Manual de Operações do Aeródromo (MOPA)												
Estabelecer a matriz do plano de implantação do SGSO												
Estabelecer a interface com a Coordenação de Resposta à Emergência												
Reformular o Comitê de Segurança Operacional, segundo requisitos do RBAC 153												
Promover as modificações necessárias ao Programa de Integração de Segurança Operacional de Aeródromo (PISOA), segundo requisitos do RBAC 153												
Desenvolver o Gap Analysis												
Desenvolver o Plano de Implantação												

ELABORADO POR: **Thais Chaves Molina**
 Coordenadora de Faltres Humanos
 Data: 01/10/2013

REVISADO POR: **Carlos Schmid Gonçalves**
 Coordenador de Segurança Operacional
 Data: 01/10/2013

APROVADO POR: **Marcos Eugênio de Abreu**
 Gerente de Segurança Operacional
 Data: 01/10/2013

Gap Analysis - SEI 0004286 - fls.267 e 282 - Versão física (não há diferença da digital - SEI 0301395)

	GERÊNCIA DE SEGURANÇA OPERACIONAL		FOLHA Nº	3/37
	GAP ANALYSIS – ANÁLISE DO FALTANTE Ferramenta de Avaliação do SGSO		VERSÃO	02
			DATA	27/12/2013
			IDENTIFICAÇÃO	FO.006.00

INTRODUÇÃO

Esta Ferramenta foi desenvolvida pelo Safety Management International Collaboration Group (SMICG) para ser utilizada na avaliação do Sistema de Gerenciamento da Segurança Operacional (SGSO) de uma organização, podendo ser empregada tanto em uma avaliação inicial, como também na vigilância continuada e supervisão do SGSO. A ferramenta é baseada em uma série de indicadores que ajudam na avaliação do sistema implantado na organização, e foi adaptada pela Gerência de Segurança Operacional do GRU AIRPORT, para indicar o nível de conformidade com a regulamentação vigente e as melhores práticas recomendadas pela indústria do transporte aéreo.

A Análise do Faltante (Gap Analysis) compara os processos e procedimentos relacionados ao Sistema de Gerenciamento de Segurança Operacional de um provedor de serviço com os requisitos da autoridade de aviação civil, bem como com as melhores práticas recomendadas pelos organismos internacionais.

Adicionalmente, a Análise do Faltante facilita o desenvolvimento do Plano de Implantação do SGSO através da identificação dos "gaps" que devem ser endereçados para promover os componentes e elementos do sistema. Uma vez completo e devidamente documentado, os recursos e processos que tenham sido identificados como faltantes ou inadequadamente estabelecidos formarão as bases do Plano de Implantação.

Para esta Análise do Faltante os campos foram adaptados com as seguintes finalidades:

- ITEM: ordem numérica sequencial de acordo com a etapa do processo.
- INDICATIVO DE PRESCRIÇÃO E DESEMPENHO: consta o requisito ou recomendação de melhor prática.
- S: existente na organização.
- N: não existente na organização.
- P: parcialmente existente na organização.
- REFERÊNCIA AO DOCUMENTO ANTERIOR: referência ao MSGO anterior ou a outro documento da organização aplicável.
- REFERÊNCIA AO DOCUMENTO ATUAL: referência ao MOPS atual ou a outro documento da organização aplicável.
- IMPLANTAÇÃO: evidência física (documental) da implantação do requisito.
- REFERÊNCIA ANAC: referência ao Regulamento Brasileiro de Aviação Civil aplicável

ANÁLISE DO FALTANTE – GAP ANALYSIS

GERÊNCIA DE SEGURANÇA OPERACIONAL

VERSÃO 02

	GERÊNCIA DE SEGURANÇA OPERACIONAL		FOLHA Nº	10/37
	GAP ANALYSIS – ANÁLISE DO FALTANTE Ferramenta de Avaliação do SGSO		VERSÃO	02
			DATA	27/12/2013
			IDENTIFICAÇÃO	FO.006.00

ITEM	INDICATIVOS DE PRESCRIÇÃO E DESEMPENHO	S	N	P	REF. DOC.	IMPLANTAÇÃO	REF. ANAC
1.5.1	Existe documentação que descreve o sistema de gerenciamento da segurança operacional e as inter-relações entre todos os seus elementos ou processos.				• MSGO – 2009. • MOPS – Edição 01 - v.00; Folha 43/105; Capítulo 3 – Sistema de Gerenciamento da Segurança Operacional.	• O Capítulo 3 dos MOPS descreve todos os processos relativos ao SGSO no GRU AIRPORT, e seu conteúdo está detalhado na revisão do Manual de Gerenciamento da Segurança Operacional.	→ RBAC 153.53 (g)
1.5.2	A documentação do SGSO é regularmente revisada e atualizada com adequado controle de versão.				• MSGO – 2009; p.20; Item 1.6 – Guarda e Controle do MSGO. • MOPS – Edição 01 - v.00; Folha 25/105; Item 1.8 – Gestão e Controle do MOPS e Documentos Operacionais.	• A documentação do SGSO contém no MOPS ser revisada juntamente com esse manual. • A revisão do MSGO está prevista para dezembro/2013, e ocorrerá periodicamente. • A documentação do SGSO, contida no MOPS, está sujeita a processos de gestão e controle de versão, sob a responsabilidade da Coordenação da Garantia da Qualidade da Segurança Operacional. • O MSGO, revisado, será submetido ao mesmo processo de gestão e controle de documentos, conforme estabelecido pelo MOPS.	→ RBAC 153.53 (g)
1.5.3	A documentação do SGSO está prontamente disponível para todos os colaboradores da organização.				• MSGO – 2009; p.20; Item 1.6 – Guarda e Controle do MSGO. • MOPS – Edição 01 - v.00; Folha 26/105; Item 1.8.4 – Política de Distribuição do MOPS.	• A documentação do SGSO, contida no MOPS, é disponibilizada segundo política de distribuição deste manual, incluindo todas as diretrizes do GRU AIRPORT, em mídia impressa.	→ RBAC 153.53 (g)
1.5.4	A documentação do SGSO detalha e referencia os meios para armazenamento de outros tipos de registros relacionados ao SGSO.				• MSGO – 2009; p.20; Item 1.6 – Guarda e Controle	• A gestão e controle de documentos operacionais se aplica a toda a documentação referente a procedimentos e requisitos de execução das atividades relacionadas ao SGSO.	→ RBAC 153.53 (g)

ANÁLISE DO FALTANTE – GAP ANALYSIS

GERÊNCIA DE SEGURANÇA OPERACIONAL

VERSÃO 02

4.9. Corrobora-se, assim, a ausência de qualquer dúvida, por parte da Interessada, quanto à data de entrega do MSGO revisado e atualizado, posto que ela mesmo estabeleceu dezembro de 2013 como termo final - o prazo, oficialmente, era até 02/01/2014, este, tampouco foi cumprido. Note-se que a documentação de Análise do Faltante explica, em sua introdução o que é e para que serve: "**A ferramenta é baseada em uma série de indicadores que ajudam na avaliação do sistema implantado na organização, e foi adaptada pela Gerência de Segurança Operacional do GRU AIRPORT, para indicar o nível de conformidade com a regulamentação vigente.**" E complementa: "**Adicionalmente, a Análise do Faltante facilita o desenvolvimento do Plano de Implantação do SGSO através da identificação dos "gaps" que devem ser endereçados para promover a implementação completa do sistema. Uma vez completo e devidamente documentado, os recursos e processos que tenham sido identificados como faltantes ou inadequadamente estabelecidos formarão as bases do Plano de Implantação.**" Dessa forma, fica claro que a revisão do MSGO foi identificada como faltante - inconforme à legislação vigente, RBAC 153.53 (g) - e, por isso, foi listada como base do Plano de Implantação, pois sua correção era necessária para a devida implementação do sistema (SGSO).

4.10. Saliente-se que as informações foram enviadas, como visto, oficialmente à ANAC, tanto por via digital - e-mail oficial - quanto por via física - em anexo (I) à DR/0578/2013, de 11/11/2013 - devidamente assinada, inclusive - não havendo controvérsia alguma, portanto, quanto a sua autenticidade. Note-se quanto à divergência entre as versões digital e física do Plano de Implantação do SGSO, que, além de haver três documentos convergentes e só um divergente (versão física do plano), o documento oficial, apresentado em resposta à não conformidade encontrada durante o processo de certificação, referente à implementação do SGSO, consistente, no caso específico, na desatualização e incompatibilidade do MSGO então enviado - em 20/10/2012 - foi o Anexo I da DR/0578/2013 - de 11/11/2013 (DOC SEI 0004286 - fls.323/326 - item 4.6 acima). Nele, a Interessada assume expressamente a necessidade da aplicação do **prazo de 18 meses, contado da data da publicação do RBAC 153, previsto no item 153.451 (e), Subparte H do indigitado regulamento, para que se procedesse ao ajuste do MSGO conforme a Subparte C do mesmo RBAC 153.** Comprometeu-se, portanto, oficialmente, a entregar o referido MSGO, devidamente atualizado, nesse prazo. Dessa forma, poder-se-ia até desconsiderar os demais documentos. No entanto, vê-se que eles apenas corroboram a responsabilidade da Interessada, que tentou, após, a consolidação da obrigação, aditá-la, unilateralmente e de forma contrária à norma.

4.11. Não restam dúvidas, assim, quanto ao pleno conhecimento que a Interessada tinha sobre o fato, manifestando-se, como demonstrado, oficialmente, acerca dele. Mais ainda, realmente, como apontado pela fiscalização, essa manifestação oficial, deu-se em resposta ao Relatório técnico de não conformidades - observadas pela fiscalização durante o processo de certificação operacional - elencando-se, em seu anexo I - evidências apresentadas acerca do cumprimento das não conformidades, o fato descrito, acerca do qual apresentaram-se informações precisas e abrangentes a respeito. Não se sustenta, desse modo, qualquer alegação de desconhecimento do fato, ou de ausência de manifestação oficial nesse sentido - como alegado sobre o e-mail trocado pelo gerente da Interessada e a ANAC.

4.12. Quanto ao envio de e-mail - corporativo, ressalva-se -, em 17 de dezembro de 2013, enviou-se outro à ANAC, subscrito, mais uma vez, pelo gerente de segurança operacional da Interessada, tratando da possibilidade de extensão do prazo para entrega do MSGO (SEI 0301288):

De: Marcos Eugenio De Abreu [mailto:Marcos.Eugenio@gru.com.br]

Enviada em: terça-feira, 17 de dezembro de 2013 17:30

Para: Rodrigo Flório Moser

Assunto: A 380 E CONSULTA SOBRE O MGSO

Prezado Moser. Como está?

Primeiramente, gostaria de atualizá-lo com o relatório do A380. Acredito que amanhã já poderemos estar lhe enviando, via e-mail, para uma análise prévia, a nova versão do relatório com as modificações recomendadas pela ANAC, além do relatório da Engenharia de Manutenção sobre as condições da pista e acostamentos.

Sobre o MGSO gostaria de consultá-lo, de maneira informal, sobre a possibilidade de vir a lhe solicitar uma extensão no prazo, em 60 dias, para entrega do MGSO. Isto se deve a concentração dos esforços na preparação do treinamento para dar início a nova versão do PISOA dia 14 de janeiro e, principalmente, ao adendo do MOPS relacionado ao TPS 3, cuja data de entrega esperamos possa ser dia 12 de janeiro, a priori.

Fico no aguardo de suas considerações e agradeço, desde já, pela compreensão.

Forte abraço.

Abreu

MARCOS EUGENIO
Gerência de Segurança Operacional
Operational Safety Management

GRU AIRPORT
marcos.eugenio@gru.com.br
55 11 99472.2346

Antes de imprimir, pense em sua responsabilidade e compromisso com o meio ambiente.

4.13. Vê-se, novamente, que se tratou do MGSO - documento único - e do prazo de entrega. Assim, fica, mais uma vez, claro que a Interessada tinha total domínio do fato, sabendo o que deveria ser feito, entrega do MGSO atualizado, dentro do prazo devido. Saliente-se que não cabe falar em invalidade do e-mail como meio de prova, pois, além de como tanto ser considerado, doutrinária e jurisprudencialmente, o fato de ter sido usado meio oficial dirime qualquer questionamento quanto a isso, pois assegura a veracidade das informações. Dessa forma, mesmo constando da correspondência eletrônica o termo "de maneira informal", por ter sido feito em nome da Interessada - e-mail oficial - demonstra a ciência que a mesma possuía do fato, mostrando-se como meio de prova hábil.

4.14. Importa, nessa esteira, destacar a continuidade da comunicação acima, feita entre a Interessada e a ANAC, pois, ao ser alertada acerca da exiguidade do prazo - 3 de janeiro de 2014 - para apresentação do MGSO, em resposta à não conformidade, a Interessada manifestou-se dizendo não ter dúvidas quanto a isso:

De: Rodrigo Flório Moser [mailto:rodrigo.moser@anac.gov.br]

Enviada em: quarta-feira, 18 de dezembro de 2013 18:16

Para: Marcos Eugenio De Abreu

Cc: Marcelo Toniazzo Lissa; Eduardo Henn Bernardi; Gabriella Cristina da Silva Santana

Assunto: RES: A 380 E CONSULTA SOBRE O MGSO

Prezado Abreu,

É uma boa notícia sobre o A380! O envio prévio por e-mail certamente acelerará a análise.

Quanto ao MGSO, em que pese a ANAC ter aceitado o atendimento por parte de GRU Airport para a não conformidade apontada no relatório de certificação, conforme consubstanciado no Anexo I da Nota Técnica nº 09/2013/GOPS/SIA (extrato da tabela, abaixo), como condicionante para a emissão do Certificado Operacional de Aeroporto...

GSO	153.53(g)(2)	Documentação do SGSO - MGSO	Não foi apresentado MGSO atualizado e compatível com as atividades realizadas.	MGSO protocolado por meio do ofício DR/0003/2012, e aprovado pela ANAC pelo Ofício nº 1342/2011/GTSA/GOPS/SIA-ANAC. ACEITA
-----	--------------	-----------------------------	--	--

... vale recordar das disposições transitórias do RBAC 153:

153.451(e) O operador de aeródromo que tenha, antes da publicação deste Regulamento, protocolado na ANAC o MGSO, deve revisar o referido manual, conforme a Subparte C, e enviar as alterações necessárias à ANAC no prazo de até 18 meses a contar da data de publicação deste Regulamento.

Assim, o prazo se encerra no dia 3 de janeiro de 2014. Caso GRU Airport entenda que o MGSO atualmente válido e aprovado pela ANAC já atende aos requisitos do RBAC 153, precisamos de uma confirmação nesse sentido, por meio de uma declaração de conformidade (arquivo anexo).

Ainda, na hipótese de envio de novo MGSO, faz-se também necessário o envio da declaração de conformidade.

4.15. Ademais, novamente, a Interessada demonstrou ciência total sobre as alterações que deveriam ser feitas no referido MGSO, afirmando que a extensão do prazo para sua entrega decorreria da necessidade de que, para atender os requisitos do RBAC 153, fosse refeito todo o Manual.

4.16. Seguiu-se a isso o DESPACHO n. 001/2014/GOPS/SIA (DOC SEI 0004284 - fls. 01/03), de 08/01/2014, conforme item 2.1 acima, em que se verifica o descumprimento do prazo de 18 meses - até 02 de janeiro de 2014 - para entrega, pela interessada, do MGSO atualizado, nos moldes legais, como parte da Implementação de seu SGSO. Recomendou-se, desse modo, a lavratura de AI.

4.17. Em 13/01/2014, a Interessada enviou a DR/0026/2014 (DOC SEI 0004284 - fls. 056/056), em que, em resposta ao questionamento feito por representantes da ANAC sobre o documento MGSO, anteriormente apresentado em novembro de 2012, e que deveria, portanto, ter sido reapresentado com as adequações devidas até 02 de janeiro de 2014, em atendimento ao disposto no item 153, 451 (e), subparte H, do RBHA do RBAC 153, alegou já ter encaminhado à ANAC as informações referentes ao MGSO, DR/0363/2013 (DOC SEI 0004284 - fls. 054), "quanto em documentos apartados, apresentados por ocasião da inspeção realizada de 14 a 18 de outubro de 2013".

4.18. Dessa forma, a Interessada alegou que o necessário conteúdo do MGSO, atualizado conforme a norma, faria parte do MOPS apresentado por meio da DR/0363/2013, de 15/08/2013, constando não como documento único, denominado MGSO, mas como informações esparsas daquele Manual de Operações do Aeródromo - MOPS. Ressalte-se que tal alegação, feita posteriormente à apresentação do MOPS, contraria o conteúdo dos documentos enviados, pela Interessada, antes e depois, da referida apresentação, como destacado acima. Consignava-se, expressamente, até então, como visto, a necessidade de revisão do MGSO - documento único específico - para adequá-lo à norma, com o posterior envio à ANAC, dentro do prazo de 18 meses, a fim de se corrigir a não conformidade verificada pela fiscalização.

4.19. Logo depois, por meio da DR/007/2014 (DOC SEI 0004284 - fls. 063/116), datada de 22/01/2014, a Interessada encaminhou à ANAC o MGSO em conformidade à norma:

objetivando diminuir qualquer dúvida em relação ao MGSO vigente desta Concessionária, vimos pela presente encaminhar o documento denominado "Manual de Gerenciamento da Segurança Operacional - MGSO - Edição 01, Versão 00" e respectivos anexos (Doc. 01), cujo conteúdo confere com aquele já encaminhado para a ANAC, conforme esclarecido por meio da DR/0026/2014.

4.20. Ato contínuo, aprovou-se, por intermédio do Despacho 02/2014/GOPS/SIA (DOC SEI 0004284 - fls. 04), de 28/01/2014, o citado MGSO, que passou a fazer parte do MOPS, com a consequente revogação do MGSO anterior. No mesmo documento, ratificou-se ter havido descumprimento do prazo previsto para revisão do MGSO, segundo os requisitos do RBAC 153, proposto no Plano de Implantação do Sistema de Gerenciamento de Segurança Operacional (SGSO), determinando-se, em sua conclusão, a lavratura de auto de infração.

4.21. Após isso, lavrou-se o presente AI, do qual, devidamente notificada, a Interessada defendeu-se. Em decorrência das alegações apresentadas, fez-se necessária consulta, feita pela primeira instância, ao setor de origem, na qual questionou-se, conforme o item 2.6 acima: (i) se o MOPS apresentado em 19/08/2013 abrangia mesmo o conteúdo integral obrigatório, previsto na seção 153.61 do RBAC 153, para revisão do MGSO; (ii) se o conteúdo do MGSO então aprovado, em 28/01/2014, estava de fato integralmente compatível com o conteúdo referente ao SGSO constante do MOPS apresentado em 19/08/2013, por meio da DR 0363/2013 (fl. 54); e (iii) se seria possível juntar o cronograma constante do Plano de Implantação do Sistema de Gerenciamento da Segurança

De: Marcos Eugenio De Abreu <Marcos.Eugenio@gru.com.br>

Enviado em: quarta-feira, 18 de dezembro de 2013 19:15

Para: Rodrigo Flório Moser

Cc: Marcelo Toniazzo Lissa; Eduardo Henn Bernardi; Gabriella Cristina da Silva Santana

Assunto: RES: A 380 E CONSULTA SOBRE O MGSO

Prezado Moser.

Primeiramente obrigado pelo retorno.

De fato o A380 estará sendo enviado até amanhã, espero que meio dia, visto alterações necessárias de última hora.

Quanto ao MGSO, não tenho dúvidas relacionadas ao prazo e exatamente foi este o motivo que fez a consulta prévia visando saber se poderia solicitar o desvio, visto a alta demanda atual e a necessidade de refazer, praticamente, todo o Manual para atender aos requisitos do RBAC 153.

Atenciosamente,

Abreu

Operacional **apresentado pela autuada em anexo à DR 0578/2013**, de 11/11/2013, já que a versão juntada pela Interessada estava em desacordo com a versão apresentada posteriormente pela DR 0001/2014 (de 03/01/2014), que, às fls. 347, indicou a março de 2014 como data limite à atualização do MGSO.

4.22. A área de origem, GCOP, por seu turno, respondeu os questionamentos, conforme item 2.8 deste arrazoado, afirmando: (i) **que o MOPS apresentado em 19/08/2013 não abrangia o conteúdo integral obrigatório do MGSO, previsto na seção 153.61 do RBAC 153, diferentemente do aduzido pela Interessada**, citando, inclusive, o já acima destacado e-mail enviado pela Interessada à ANAC, em que se informou a **necessidade de refazer, praticamente, todo o Manual para atender aos requisitos do RBAC 153**, motivo pelo qual, havia sido solicitada a dilação do prazo; (ii) que o conteúdo SGSO constante do MOPS, apresentado em 19/08/2013, por meio da DR 0363/2013, **era parcial e não atendia integralmente os requisitos da Subparte C do RBAC 153, diferentemente do conteúdo do MGSO aprovado pelo Despacho 02/2014/GOPS/SIA**, havendo, dessa forma, incompatibilidade entre ambos, contrariamente ao afirmado pela Interessada; e, (iii) que **há grave divergência na página 11 "Anexo 1 – Cronograma de Implantação do SGSO", entre o arquivo eletrônico do Plano de Implantação recebido por e-mail (SEI 0301375) e "o original" em papel protocolado na ANAC, anexo à DR 0578/2013, de 11/11/2013 (SEI 0301418), pois no arquivo eletrônico recebido por e-mail, a atividade "Atualizar e promover melhorias no Manual do Sistema de Gerenciamento da Segurança Operacional (MGSO)" termina em dez/13, enquanto no documento em papel consta término em jan/14**.

4.23. Portanto, tem-se que as alegações até então apresentadas pela interessada quanto ao mérito foram afastadas pelo setor técnico de origem. Consta-se que não houve desconstituição, por parte da Interessada, dos argumentos supra apresentados. Assim, passa-se à análise tópica dos argumentos irresignatórios.

Da alegação de nulidade processual por vícios na lavratura do auto de infração

4.24. Apesar de essa alegação ter sido, precisa e objetivamente, afastada pela Primeira Instância, a Interessada reiterou-a. Ratifica-se aqui os argumentos usados na DC1 e acrescenta-se que o Auto de Infração é o ato que dá início ao processo administrativo sancionador, conforme prescreve a Lei nº 7.565 de 19 de dezembro de 1986, que dispõe o sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBAer):

"Art. 291. Toda vez que se verificar a ocorrência de infração prevista neste Código ou na legislação complementar, a autoridade aeronáutica lavrará o respectivo auto, remetendo-o à autoridade ou ao órgão competente para a apuração, julgamento ou providências administrativas cabíveis."

4.25. Por sua vez, a Resolução ANAC nº 25 de 25 de Abril de 2008, complementa:

"Art. 4º O processo administrativo terá início com a lavratura do Auto de Infração – AI."

4.26. O auto de infração como principal documento de um processo administrativo traz embutido em si dois dispositivos primordiais para sua validade, que são a descrição do fato e seu enquadramento legal. Eles são os elementos necessários para que se informe, precisamente, o tipo infracional, permitindo, dessa forma, o exercício da ampla defesa e do contraditório.

4.27. No presente caso, os fatos estão corretos e precisamente descritos, com todos os elementos necessários para a perfeita tipificação da infração. O campo "descrição da infração" registrou expressamente que, em 03/01/2014, o operador do aeroporto de Guarulhos (SBGR) **não cumpriu o prazo proposto para revisão do MGSO, contido no Plano de Implantação do Sistema de Gerenciamento da Segurança Operacional (SGSO), segundo os requisitos do RBAC 153**, o que permite a subsunção específica a conduta proibitiva erigida pelo art. 289 da Lei nº 7.565, de 19/12/1986 c/c o itens 153.451 (c) e 153.451 (d) (1) do RBAC 153 (EMD 00) c/c o item 5 da Tabela I (Certificação de aeroportos internacionais e/ou com operação de aeronaves com mais de 60 assentos em vôos regulares), COD ICL, do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, com redação vigente à época dos fatos. Importante notar que poderia ter, a recorrente, trazido ao processo elementos probatórios que demonstrassem material e documentalmento o contrário. Mas não foi o que ocorreu.

4.28. Assim, não há que se falar em afronta a ampla defesa, ao contraditório (CF, art. 5º, LV) e ao devido processo legal (CF, art. 5º, LIV). A descrição objetiva do fato, conforme ocorreu, é suficiente para a construção da defesa e respeito dos princípios aqui citados, conforme jurisprudência dos tribunais superiores pátrios do STF e STJ:

- STF: RMS 24.129/DF, 2ª Turma, DJe 30/04/2012; "Exercício do direito de defesa. A descrição dos fatos realizada quando do indiciamento foi suficiente para o devido exercício do direito de defesa. Precedentes: MS 21.721; MS 23.490. (grifamos)

(...)

- Excerto de julgado do STJ: "O indiciado se defende dos fatos que lhe são imputados e não de sua classificação legal, de sorte que a posterior alteração da capitulação legal da conduta não tem o condão de inquirir de nulidade o processo. Precedentes: (MS 14.045/DF, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Terceira Seção, DJe 29.4.2010; MS 10.128/DF, Rel. Min. Og Fernandes, Terceira Seção, DJe 22.2.2010; MS 12.386/DF, Rel. Min. Felix Fischer, Terceira Seção, DJ 24.9.2007, p. 244" (STJ, MS 12.677/DF, 1ª Turma, DJe 20/04/2012). (grifamos)

4.29. Ainda, a norma transgredida também se encontra claramente indicada, não havendo que se falar em embaraços ao exercício da ampla defesa e do contraditório. Desse modo encontra-se perfeitamente configurada a motivação do ato, uma vez que como afirma Hely Lopes Meirelles (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 152.):

"denomina-se motivação a exposição ou a indicação por escrito dos fatos e dos fundamentos jurídicos do ato".

4.30. Ademais, note-se que não apenas o interessado teve ciência do auto de infração, contendo toda a informação necessária para que se defendesse, como compareceu ao processo apresentando defesa prévia, tendo plena liberdade de contraditar tudo que se lhe estava imputando. Mais do que isso, foi notificado da diligência feita ao setor de origem, acerca das alegações feitas em sede de Defesa Prévia, manifestando-se em seguida.

4.31. Desse modo, teve as duas manifestações, Defesa Prévia e a posterior defesa apresentada em resposta à diligência, apreciadas pela primeira instância. Esta, em sua decisão rebateu ponto à ponto todos os argumentos da interessada. Não só isso, demonstrou, inequivocamente, a ocorrência da infração, indicando, precisamente, os fatos e os fundamentos jurídicos motivadores da aplicação da sanção.

4.32. Não há, portanto, que se falar em cerceamento de defesa ou ausência de motivação dos atos do presente processo.

4.33. **Quanto à alegação de falta de subsunção do fato à norma, por, supostamente, a revisão do MGSO não estar compreendida na hipótese de planos, programas e ações**, deve-se destacar os dispositivos normativos aplicáveis ao caso. O AI, como visto, trouxe a seguinte descrição: **o operador do aeroporto de Guarulhos (SBGR) não cumpriu o prazo proposto para revisão do MGSO, contido no Plano de Implantação do Sistema de Gerenciamento da Segurança Operacional (SGSO), segundo os requisitos do RBAC 153**.

4.34. Segundo o próprio RBAC 153 (EMD 00) - 153.1, (a), (51), o Sistema de Gerenciamento da Segurança Operacional (SGSO): **"significa um conjunto de ferramentas gerenciais e métodos organizados de forma sistêmica para apoiar as decisões a serem tomadas por um provedor de serviço da aviação civil em relação ao risco de suas atividades diárias"**. Segundo o mesmo regulamento, seção 153.53, (g), (2) o Manual de Segurança Operacional (MGSO) compõe o sistema de documentação obrigatório do SGSO:

153.53 POLÍTICA E OBJETIVOS DE SEGURANÇA OPERACIONAL

(...)

(g) Sistema de documentação

(...)

(2) **O operador de aeródromo deve, como parte da documentação controlada do SGSO, elaborar e documentar um Manual de Gerenciamento da Segurança Operacional (MGSO)**, compreendendo:

(i) escopo do SGSO;

(ii) conteúdo da política;

(iii) objetivos de segurança operacional;

(iv) requisitos de segurança operacional;

(v) procedimentos, programas e metodologias definidas para o SGSO; e

(vi) responsabilidades relacionadas à segurança operacional.

4.35. Portanto, resta clara a obrigação imposta ao operador de aeródromo de **elaborar e documentar UM MGSO**, como parte integrante do próprio SGSO. Quanto a este também estabelece o RBAC 153, em sua seção 153.21, (a), (5):

153.21 RESPONSABILIDADES DO OPERADOR DE AERÓDROMO

(a) **O operador de aeródromo é responsável por:**

(...)

(5) estabelecer, **implementar** e garantir o funcionamento de um **SGSO que garanta a execução das atividades do aeródromo dentro dos padrões estabelecidos na Subparte C deste Regulamento** e no PSOE/ANAC.

4.36. Importa, destacar o que está prescrito na referida Subparte C do RBAC 153 - seção 153.51, (a):

SUBPARTE C SISTEMA DE GERENCIAMENTO DA SEGURANÇA OPERACIONAL (SGSO)

(a) O operador de aeródromo deve implantar, desenvolver, manter e garantir a melhoria contínua de um SGSO adequado à complexidade das operações realizadas sob sua responsabilidade.

4.37. Assim, também está clara a obrigação imposta ao operador de aeródromo de implantar e implementar o SGSO. A fim de promover essa implantação do SGSO deve o operador de aeródromo, conforme a seção 153.61, (a) e (b), do mesmo RBAC 153, estabelecer, documentar e submeter à aceitação da ANAC um planejamento formal, consolidando-o em um cronograma, no qual serão identificados cada atividade, os respectivos prazos para execução e sua situação quanto à execução. Tal documentação foi enviada à ANAC, em 11/11/2013 - como evidência de cumprimento de não conformidade apontada em Relatório Técnico, durante processo de certificação (vide quadro disposto no item 4.6 acima)- estabelecendo-se em seu cronograma, quanto ao MGSO, posto que integrante da documentação do SGSO, inicialmente, o prazo de dezembro de 2013 para a atualização e promoção de melhorias (vide quadro acima - Anexo 1 do Plano de Implantação do Sistema de Gerenciamento de Segurança Operacional (SGSO) - Cronograma de Implantação do SGSO em que se lista a previsão de término da atualização e promoção de melhorias no MGSO, cujo prazo apontado foi dezembro de 2013 - versão digital, (SEI 0301386))

4.38. Saliente-se que o regulamento em comento ainda estabelece - seção 153.451, (d) e (f) - o prazo de até 18 meses, contado a partir da data de publicação do RBAC 153 - tanto para que o citado Plano Formal de Implantação do SGSO, nos moldes da Subparte C, fosse protocolado na ANAC, quanto para que fosse feita a revisão da documentação relacionada ao planejamento formal já protocolado na ANAC, anteriormente, com seu envio após as alterações necessárias. Tenha-se em mente que a revisão e atualização do MGSO estava previsto no planejamento formal enviado à ANAC em 11/11/2013, trazendo o prazo de dezembro de 2013 para sua apresentação - implicando o cumprimento do prazo quanto à implantação do Plano.

4.39. Esse mesmo prazo, de 18 meses, contados a partir da publicação do RBAC 153 - 3 de julho de 2012 -, é estabelecido também - seção 153.451, (e) - para a revisão do MGSO, conforme a Subparte C, protocolado antes da publicação: "O operador de aeródromo que tenha, antes da publicação deste Regulamento, protocolado na ANAC o MGSO, deve revisar o referido manual, conforme a Subparte C, e enviar as alterações necessárias à ANAC no prazo de até 18 meses a contar da data de publicação deste Regulamento".

4.40. Cite-se aqui que o MGSO anterior não foi protocolado antes da data de publicação do RBAC, pois conta como data de envio 22/10/2012 (vide quadro disposto no item 4.6 acima). Dessa forma, tal prazo não se aplicaria à Interessada. Foi ela quem solicitou a sua aplicação, expressamente, nas evidências de cumprimento das não conformidades apresentadas em respostas ao Relatório Técnico da ANAC. Ainda, expôs que mesmo não se considerando a data de apresentação do MGSO como anterior à data de publicação do Regulamento, deveria ser-lhe concedido o prazo de 18 meses da seção 153.451, (e). Expôs, também, que o referido MGSO estava em revisão e que seria apresentado nos 18 meses da norma.

4.41. Desse modo, foi-lhe concedido o prazo de 18 meses previsto na seção 153.451, (e), pela ANAC, que, ainda assim, foi descumprido. Destaque-se, semelhantemente, o prazo de 18 meses, contado da data de publicação do mesmo RBAC 153, prescrito, na sua seção 153.451, (f), (1), para protocolo dos manuais atualizados segundo o próprio RBAC 153 pelos operadores de aeródromo enquadrados no RBAC 139 - "Certificação Operacional de Aeroportos".

4.42. Tem-se, portanto, bem estabelecido o referido prazo de 18 meses para apresentação do MGSO, como aceito pela ANAC, já que, além de haver dispositivo específico preservando tal prazo - seção 153.451, (e) - para a revisão do MGSO - também havia dispositivo - seção 153.451, (f), (1) - tratando da atualização de manuais, de maneira geral, segundo o RBAC 153. Destarte, como explicitado acima, não há qualquer dívida quanto ao prazo de apresentação do MGSO - até 02/01/2014. Assim, vê-se que poder-se-ia enquadrar a infração em qualquer dos dispositivos listados, não havendo prejuízo algum para defesa. Mais do que isso, não houve esse prejuízo, pois a Interessada se defendeu precisamente do fato que lhe fora imputado, afirmando, por exemplo, que teria apresentado as informações que deveriam constar do MGSO, de maneira esparsa, no MOPS.

4.43. Nessa esteira, o órgão autuador lavrou o AI por não cumprir o prazo proposto para revisão do MGSO, em resposta ao Relatório Técnico de não conformidades, elaborado durante processo de certificação, contido no Plano de Implantação do SGSO (vide quadro disposto no item 4.6 acima), segundo os requisitos do RBAC 153, que era dezembro de 2013. Por isso, combinou a capitulação - tanto a específica, seção 153.451, (e), de descumprimento do prazo para protocolo do Manual de Gerenciamento de Segurança Operacional (MGSO), quanto a geral, seção 153.451, (f), (1), de descumprimento do prazo para protocolo de manuais - com o item 5, da Tabela I (Certificação de Aeroportos Internacionais), COD ICL, do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, com redação vigente à época dos fatos, descrita, com os respectivos valores de multa, assim:

I - CERTIFICAÇÃO DE AEROPORTOS INTERNACIONAIS E/ OU COM OPERAÇÃO DE AERONAVES COM MAIS DE 60 ASSENTOS EM VÓOS REGULARES - Administração Aeroportuária			
COD		P. JURÍDICA	
ICL	5. Deixar de implementar, total ou parcialmente, quaisquer planos, programas ou ações previstos quando do processo de Certificação.	40.000	70.000 100.000

4.44. Fica clara, desse modo, a subsunção, já que não se cumpriu, pôs em prática (implementou), parcialmente, o Plano de Implantação do SGSO, posto que não se cumpriu o prazo lá estabelecido para atualização e revisão - conforme o RBAC 153-, com a decorrente entrega à ANAC, do MGSO.

4.45. Antes de se passar à próxima análise tópica das alegações recursais, deve-se apontar que o MGSO apenas foi entregue em 22/01/2014, por meio da DR/007/2014 (DOC SEI 0004284 - fls. 063/16), sendo aprovado pela ANAC logo em seguida, Despacho 02/2014/GOPS/SIA (DOC SEI 0004284 - fls. 04), de 28/01/2014, passando a fazer parte do MOPS. Assim, tem-se que, mesmo que fosse considerada a data exata de término do prazo de 18 meses, contados da publicação do RBAC 153 - 03/07/2012 - portanto, 02/01/2014, estaria extrapolado o prazo, em que pese o Plano de Implantação trazer dezembro de 2013 como prazo fatal.

Da alegação a respeito da apresentação do MGSO de maneira esparsa

4.46. Já se tratou acerca do conhecimento que a Interessada tinha do dever de apresentar um Manual de Gerenciamento da Segurança Operacional (MGSO), contendo todas as informações devidas, no item 4.4 acima. Demonstrou-se, com base na documentação apresentada que a Interessada referiu-se ao MGSO, enviado em 2012, em duas vias, uma física e outra, digital, por ela, inclusive, ratificado, bem como, por quantas vezes, referiu-se às necessárias correções/revisões a serem aplicadas ao referido manual - então existente. Destaque-se que após a consumação da infração, a Interessada enviou um novo MGSO, em via física e digital - contendo todas as informações legalmente previstas.

4.47. A Interessada agiu, assim, da maneira prescrita na norma:

153.53 POLÍTICA E OBJETIVOS DE SEGURANÇA OPERACIONAL

(...)

(g) Sistema de documentação

(...)

(2) O operador de aeródromo deve, como parte da documentação controlada do SGSO, elaborar e DOCUMENTAR UM Manual de Gerenciamento da Segurança Operacional (MGSO), compreendendo:

(...)

(3) O operador de aeródromo deve protocolar na ANAC uma cópia impressa e uma cópia em arquivo eletrônico, em extensão ".pdf" ou similar, de sua proposta de MGSO, conforme 153.61 (e) para avaliação e aceitação da Agência, juntamente com seu planejamento formal para implantação do SGSO.

4.48. Dirime-se, desse modo, qualquer dúvida ou questionamento sobre a forma do MGSO, pois a norma é cristalina, dispondo especificamente de documentar um MGSO, protocolando-o em uma cópia física e outra digital. Saliente-se, destarte, que no dispositivo acima é que se prescreve a forma do MGSO, um manual, com seu conteúdo e forma de entrega, uma cópia física e, outra, digital. Não há outra forma. O que a Interessada trouxe foi apenas a definição de MGSO constante da norma, que não dispõe, nem da forma, nem do conteúdo, tampouco do modo de entrega do MGSO. Tudo isso, pelo contrário, está bem claro na parte dispositiva da norma, que é a que realmente traz obrigações. Não prospera, logo, essa argumentação.

4.49. Reforça-se, que a Interessada tratou, até se ver em problema quanto ao prazo proposto para revisão e entrega do MGSO, sempre de um Manual, contendor de todas as informações necessárias.

4.50. Portanto, demonstra-se, novamente, a materialidade infracional, porquanto o MGSO, devidamente atualizado e revisado, foi apresentado apenas em 28/01/2014, após a expiração do prazo, em 02/01/2014.

4.51. Assim, além de não se poder falar em documentação esparsa, aponta-se, de novo, que o órgão instaurador do processo, responsável pela fiscalização do tema em análise, já refutou, após diligência, essa alegação, afirmando (vide item 2.8 acima), inclusive, que nem em documentação esparsa

estava satisfeita a exigência legal quanto ao conteúdo do MGSO. Afirmou, ainda, que o conteúdo do MGSO apresentado em 28/01/2014 - que satisfaz as exigências legais - era totalmente diferente de tudo o que havia no MOPS até então.

Impossibilidade de aplicação de sanção sem a constatação do dano

4.52. Primeiramente, saliente-se que a sanção decorre de imperativo legal. Do descumprimento da norma, respeitando-se o devido processo legal, decorre a respectiva sanção. É ato vinculado, não há discricionariedade, portanto.

4.53. Acrescente-se que a conduta praticada pelo autuado enquadra-se como erro de fato e de direito, vez que inobservam norma cogente e de aplicação *erga omnes* regularmente expedida pela ANAC.

4.54. Saliente-se que o cumprimento de norma *erga omnes* vigente é objetivo, sem distinção de elemento volitivo, a não ser que expressamente consignado pela norma regulamentar. Como os normativos em comento não fazem expressamente esta distinção, não há que falar em exigência de voluntariedade para incursão na infração.

4.55. Este entendimento é corroborado por Hely Lopes Meirelles, **que destaca que a multa administrativa, diferente das sanções penais, é de natureza objetiva, isto é, prescinde da caracterização da culpa ou do dolo do infrator para ser devida, uma vez que decorre do exposto descumprimento de conduta desejável imposta pelo Estado, decorrente precipuamente da supremacia do interesse público.** (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999.)

4.56. Desse modo, resta claro que, no presente caso, como estabelecido por norma cogente oponível a todos os abrangidos em seu espectro, de caráter vinculativo, não há margem para exceções quanto ao seu cumprimento no que tange a ausência do elemento volitivo.

4.57. Ainda, faz-se importante destacar o ensino de Celso Antônio Bandeira de Mello de que a finalidade das sanções relacionadas às infrações administrativas é desestimular a prática das condutas censuradas ou constranger ao cumprimento das obrigatórias, intimidando eventuais infratores. Todas as multas administrativas devem cumprir função intimidadora e exemplar, mas existem as que se limitam a esta função, e outras que buscam também ressarcir a Administração de algum prejuízo causado (multas ressarcitórias) como também as que apresentam caráter cominatório, se renovando continuamente até a satisfação da pretensão, obrigando o administrado a uma atuação positiva (astreinte). (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 24ª. São Paulo, Malheiros Editores, 2012, p. 864/865 e p. 879).

4.58. Daí a compreensão de que no processo administrativo sancionatório impera o livre convencimento do Fiscal-Regulador dentro da discricionariedade motivada e cotejo para com a finalidade específica a ser atingida com a eventual sanção a ser aplicada caso-a-caso. Esta finalidade, por sua vez, posta-se adstrita aos patamares firmados por norma de aplicação cogente e *erga omnes*, qual seja a tabela de valores dos Anexos da Resolução ANAC 25/2008.

4.59. Se houve a constatação da infração, este é o motivo para a aplicação da sanção. Se houve aplicação de sanção, os anexos da Resolução 25/2008 estabelecem os patamares de aplicação que não podem ser extrapolados pela unidade julgadora - e, no caso, efetivamente não houve extrapolação. Pelo contrário, aplicou-se inclusive o valor mínimo. Pelo fato de isto restar bem configurado nos autos, em especial pelo entendimento supra de a dosimetria (patamares de multa) ter supedâneo normativo (Anexo da Resolução ANAC 25/2008), não prosperam quaisquer alegações quanto à aplicação da sanção de multa e ao seu valor.

4.60. Vale também lembrar que as infrações administrativas, quanto ao resultado (aos efeitos provocados pela conduta do infrator, mas sem com ela se confundir), podem ser formais ou materiais. Formais ou de mera conduta são aquelas que se concretizam independentemente de um efetivo resultado externo à tipificada conduta. Materiais, as que exigem um resultado que não se confunde, nem esgota, com a conduta do infrator e nela não se esgota. [FERREIRA, Daniel. Infrações e sanções administrativas. Enciclopédia jurídica da PUC-SP, Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/107/edicao-1/infracoes-e-sancoes-administrativas>].

4.61. É o exato caso da conduta analisada no presente processo, dado que o RBAC 153 não condiciona a infração a eventual dano causado.

4.62. Isto posto, conclui-se que as alegações do interessado não foram eficazes para afastar a aplicação da sanção administrativa. Resta configurada a infração apontada pelo AI.

5. DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO

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

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

5.3. Da mesma forma, entende-se que o Interessado não demonstrou, nos autos, ter adotado voluntariamente qualquer providência eficaz para amenizar as consequências da infração. Repare-se que nenhuma medida que configure um dever pode ser fundamento para a aplicação dessa atenuante, prevista no artigo 22, § 1º, inciso II.

5.4. Para a análise da circunstância atenuante prevista no artigo 22, § 1º, inciso III ("a inexistência de aplicação de penalidades no último ano"), é necessária pesquisa para identificar a eventual existência de sanção aplicada ao ente regulado no período de um ano encerrado nas datas dispostas no quadro em epígrafe - que são as datas das infrações ora analisadas.

5.5. Em pesquisa no Sistema Integrado de Gestão de Créditos - SIGEC dessa Agência, ora anexada a essa análise (SEI 0180787) ficou demonstrado que **não há** penalidade anteriormente aplicada ao autuado nessa situação, em conformidade ao destacado em primeira instância.

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

5.7. Dada presença de circunstância atenuante e ausência de circunstâncias agravantes aplicáveis ao caso, sugere-se que a penalidade a ser aplicada seja quantificada em R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), que é o valor mínimo, vigente à época dos fatos, para a hipótese do item 5 - COD. ICL - da Tabela (I- CERTIFICAÇÃO DE AEROPORTOS INTERNACIONAIS E/ OU COM OPERAÇÃO DE AERONAVES COM MAIS DE 60 ASSENTOS EM VÓOS REGULARES) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008.

5.8. **Da sanção a ser aplicada em definitivo** - Quanto ao valor da multa aplicada pela decisão de primeira instância administrativa de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), temos que apontar sua regularidade.

6. CONCLUSÃO

6.1. Pelo exposto na integralidade desta análise, voto por conhecer e NEGAR PROVIMENTO ao recurso, MANTENDO a multa aplicada em Primeira Instância Administrativa no valor de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais).

6.2. É o voto.



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Camargo Cassimiro, Técnico(a) em Regulação de Aviação Civil**, em 28/03/2019, às 11:05, 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 **2694088** e o código CRC **0F5F9F7B**.



CERTIDÃO

CERTIDÃO DE JULGAMENTO EM SEGUNDA INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA

494ª SESSÃO DE JULGAMENTO DA ASJIN

Processo: 00058.040762/2014-97

Interessado: CONCESSIONÁRIA DO AEROPORTO INTERNACIONAL DE GUARULHOS S.A
GRU AIRPORT

Crédito de Multa (nº SIGEC): 659233173

AINI: 01383/2014

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 - Presidente da Sessão Recursal.
- Rodrigo Camargo Cassimiro - SIAPE 1624880 - Portaria ANAC nº 845/DIRP/2017 - Relator.
- Thais Toledo Alves - SIAPE 1579629 - Portaria ANAC nº 3404/ASJIN/2016 - 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, a sanção aplicada pelo setor de decisão de primeira instância administrativa, no valor de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), nos termos do voto da Relator.

Os Membros Julgadores votaram com a Relator.



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Camargo Cassimiro, Técnico(a) em Regulação de Aviação Civil**, em 28/03/2019, às 11:05, 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 **Thais Toledo Alves, Analista Administrativo**, em 28/03/2019, às 12:10, 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 **Cassio Castro Dias da Silva, Presidente de Turma**, em 29/03/2019, às 09:42, 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 **2851279** e o código CRC **BA2D0DDE**.
