

VOTO
PROCESSO: 00065.003784/2018-19
INTERESSADO: EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO
MARCOS PROCESSUAIS

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Local	Data da Infração	Lavratura do AI	Notificação do AI	Defesa Prévia	Decisão de Primeira Instância (DC1)	Notificação da DC1	Multa aplicada em Primeira Instância	Recurso
00065.003784/2018-19	666815191	003238/2018	Aeroporto de Altamira	30/09/2017	23/01/2018	não consta	19/02/2018	25/01/2019	19/03/2019	R\$14.000,00 (quatorze mil reais)	22/03/2019

Infração: Não apresentar o Plano Específico de Zoneamento de Ruído (PEZR) do aeródromo no prazo estabelecido em legislação.

Enquadramento: Art. 36, §1º, e Art. 289, inciso I, do Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA) c/c o item 161.61, letra "b", subitem (3) do RBAC 161 e o item 23 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008.

Relator(a): Samara Alecrim Sardinha - Membro julgador da ASJIN/ANAC - Portaria de Nomeação nº 3883, de 17 de dezembro de 2018.

1. INTRODUÇÃO

1.1. Trata-se de recurso interposto pela EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA em face da Decisão de Primeira Instância proferida no curso do processo administrativo sancionador discriminado no quadro acima, que individualiza a materialidade infracional e retrata os marcos relevantes para o trâmite e regularidade processual.

1.2. O AI descreve que:

Aos 23 dias do mês de janeiro de 2018 foi constatado que o operador de aeródromo do Aeroporto de Altamira (SBHT), que teve um movimento anual de aeronaves no ano de 2010 inferior a 10.000 (dez mil) movimentos, não apresentou seu respectivo PEZR para registro na Anac, em conformidade com o RBAC 161, que versa sobre Planos de Zoneamento de Ruído de Aeródromos (PZR) e que exige apresentação de PEZR até 29 de setembro de 2017, para aeródromos com menos de 10.000 (dez mil) movimentos anuais de aeronaves no ano de 2010.

2. HISTÓRICO

2.1. **Defesa Prévia**

2.2. Em sua defesa o interessado alega que:

I - A elaboração do PEZR tem como pressuposto ações não apenas do operador do aeródromo, mas também da ANAC e do Município em que o aeródromo está localizado. Afirma que, no âmbito das ações que lhe cabiam, adotou as medidas possíveis para elaboração do documento e apresentação do prazo previsto no RBAC 161. Ressalta que não dispõe de meios jurídicos para compelir a municipalidade a inserir em seu Plano Diretor Municipal as restrições decorrentes do PEZR e que, por isso, vem buscando entendimento com o Município por meio da celebração de Acordos de Cooperação Técnica;

II - Alega, ademais, que a elaboração do PEZR dependeria de prévia aprovação, pela ANAC, do Plano Diretor Aeroportuário – PDIR, previsto na Resolução ANAC 153/2010, mas que o prazo previsto no RBAC 161 deixou de considerar os prazos previstos na Resolução ANAC 153/2010.

III - A elaboração do PEZR dependeria de prévia aprovação, pela ANAC, do Plano Diretor Aeroportuário previsto na Resolução ANAC nº 153/2010, mas que o prazo previsto no RBAC 161 deixou de considerar os prazos previstos naquela Resolução. Informa, adicionalmente, que estes impeditivos já teriam sido trazidos à atenção da ANAC antes mesmo do vencimento do prazo, por meio dos Ofícios nº 6182/DPDR(DRIU)/DEME/2013 e nº 14007/DRPD(DRIU)/2013, e que apenas em 28/02/2014 a ANAC se manifestou sobre o tema, por meio do Ofício nº 46/2014/SIA/ANAC, indicando a possibilidade de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta;

IV - Requer, assim, que o AI impugnado seja anulado ao considerar que este deriva de obrigação ilegal.

2.3. **Decisão de Primeira Instância (DC1)**

2.4. Em decisão motivada, o setor competente afastou as razões da defesa e considerou configurada infração ao 36, §1º, e Art. 289 do Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA) por infringir item 161.61, letra "b", subitem (3) do RBAC 161 e o item 23 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008. Aplicou-se sanção de multa no patamar intermediário, no valor de R\$ 14.000,00 (quatorze mil reais), com fundamento no Anexo I, da Resolução ANAC nº 25/2008, dada a ausência de circunstâncias atenuantes ou agravantes aplicáveis ao caso. Tendo sido gerado o crédito de multa em epígrafe.

2.5. Recurso

2.6. Devidamente notificado da DC1, o interessado interpôs recurso tempestivo, cujas razões serão resumidamente tratadas a seguir:

I - **Preliminarmente requer a concessão, em sede de juízo de admissibilidade, do efeito suspensivo ao recurso ora apresentado**, nos termos do parágrafo único do art. 61 da Lei nº 9784/1999, uma vez que eventual inscrição em dívida ativa da INFRAERO por título reformável em grau recursal geraria prejuízos operacionais severos para esta administradora aeroportuária e para o erário;

II - **Impossibilidade de responsabilidade exclusiva do operador no cumprimento do prazo estabelecido no RBAC 161**. Aqui reitera as alegações trazidas em defesa, nas quais afirma que elaboração do PEZR tem como pressuposto ações não apenas do operador do aeródromo, mas também da ANAC e do Município em que o aeródromo está localizado. Afirma que, no âmbito das ações que lhe cabiam, adotou as medidas possíveis para elaboração do documento e apresentação do prazo previsto no RBAC 161. Ressalta que não dispõe de meios jurídicos para compelir a municipalidade a inserir em seu Plano Diretor Municipal as restrições decorrentes do PEZR e que, por isso, vem buscando entendimento com o Município por meio da celebração de Acordos de Cooperação Técnica;

III - **Vício formal e material na Resolução nº 25/2008**. Reclama que não foi respeitado o rito previsto no art. 27 da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005 para a sua edição, haja vista que não há registro de Audiência Pública ou Consulta Pública para a discussão da matéria e questiona se a Resolução nº 25/2008 efetivamente respeitou os limites estabelecidos em Lei em seu âmbito material, já que é impossível o estabelecimento de infrações por ato infralegal, pois somente a Lei em sentido estrito pode estabelecer quais condutas podem constituir infração e a respectiva sanção;

IV - **Dos valores possíveis das sanções pecuniárias aplicáveis pela ANAC**. Alega que ainda que houvesse no CBA a previsão de criação de infração por ato infralegal imputável ao operador aeroportuário, forçoso concluir que a respectiva sanção deve ser aquela contida na própria Lei nº 7.565, de 1986, pois inexistente autorização legislativa para que a ANAC estabeleça valor de sanção, qualquer que seja a hipótese. Acrescenta que "*o CBA autoriza a imposição de sanção pecuniária a quem desobedece normativas infralegais, mas somente em casos específicos previstos na mesma Lei. A rigor, não existe disposição legal que autorize a ANAC a punir com sanção pecuniária - tampouco qual seria este valor - ou criar sanção pecuniária relativa ao descumprimento das normas infralegais atinentes à construção, exploração, manutenção e operação da infraestrutura aeroportuária, o que macula de ilegalidade qualquer sanção pecuniária aplicada pela ANAC com tal fundamento*". Contesta também os valores previstos na Resolução nº 25/2008 por entender que excedem o valor máximo da sanção prevista no CBA - multa no valor de até 1.000 valores de referência;

V - **Existência de atenuantes pelo reconhecimento da prática da infração**. Reclama que na DC1 não foi considerado que a empresa reconheceu, em sua defesa, a prática da infração. Ressalta que em momento algum a INFRAERO tentou negar a realidade dos fatos expostos no auto de infração, mas que somente trouxe ao processo elementos que demonstram as medidas mitigadoras, de forma a subsidiar a Agência em sua decisão discricionária de subsunção dos fatos à norma. Em seu entender, negar ao administrado a possibilidade de discussão exclusivamente jurídica como condição para aplicação de circunstância atenuante, como ocorre no atual entendimento da ANAC, é medida que vai de encontro com toda a lógica que determina e informa o processo administrativo;

VI - **Adoção de providências voluntárias eficazes para evitar ou amenizar as consequências da infração**. Reclama que a interpretação dada pela ANAC ao artigo 22, § 1º, inciso II da Resolução ANAC nº 25/2008 se mostra equivocada, pois, em seu entender, se "*qualquer medida adotada tendente à imediata correção de seus efeitos e de suas causas é interpretada como mero cumprimento da legislação, então a previsão da atenuante em debate é inútil*". Segue afirmando que a ideia da atenuante está "*justamente na conduta da pessoa que, antes de decidido o processo, busca minorar as causas e consequências do fato originador da infração*";

VII - Isto posto, requer a anulação do presente processo.

2.7. É o relato.

3. PRELIMINARES

3.1. Regularidade processual

3.2. Considerados os marcos apontados no início desta análise, acuso regularidade processual no presente feito, eis que preservados todos os direitos constitucionais inerentes ao interessado, bem como respeitados os princípios da Administração Pública, em especial contraditório e ampla defesa. O processo teve movimentação regular, respeitados os prazos legais, em especiais os prescricionais estabelecidos pela Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999. Julgo, pois, o processo apto para receber a decisão de segunda instância administrativa por parte desta Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância (ASJIN).

3.3. Recurso sem efeito suspensivo

3.4. A INFRAERO requer a concessão do efeito suspensivo ao recurso, nos termos do parágrafo único do art. 61 da Lei nº 9784, de 1999, argumentando que uma eventual inscrição em dívida ativa do débito correspondente à presente multa em nome da empresa, por título reformável em grau recursal, geraria prejuízos operacionais severos para aquela administradora aeroportuária e para o erário. A empresa autuada também afirma que eventual indeferimento do pleito, no caso dos autos, atentaria contra o princípio do duplo grau de jurisdição e mesmo contra a Lei, em especial ao art. 1º-A, da Lei 9.873, de 1999 (redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009). Por essas razões, requer, preliminarmente, a

concessão de efeito suspensivo ao recurso administrativo para que o crédito não tributário não seja lançado até o trânsito em julgado administrativo dos presentes autos.

3.5. A respeito de tais solicitações, veja que o referido parágrafo único do artigo 61, da Lei nº 9.784/1999, invocado pela autuada, estabelece que havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, a autoridade recorrida ou a imediatamente superior poderá, de ofício ou a pedido, dar efeito suspensivo ao recurso. Sobre os efeitos dos recursos administrativos, transcrevo abaixo a lição do autor João Trindade Cavalcante Filho, em "Processo administrativo, 3ª Edição, Editora Jus PODIVM, página 92:

"Efeitos dos recursos administrativos: em regra, o recurso tem efeito apenas devolutivo (devolve-se a matéria à apreciação da Administração); em casos de fundado receio de dano irreversível ou de difícil reparação, pode-se conceder também efeito suspensivo (suspende-se a execução da decisão recorrida até a análise do mérito recursal). Exemplo: decisão que determina a demolição de uma casa. Se o interessado apresentar recurso, normalmente esse apelo não impede a demolição, pois os recursos têm, em regra, apenas efeito devolutivo. No entanto, como se trata de decisão praticamente irreversível, a autoridade pode (a pedido ou de ofício) conceder efeito suspensivo, determinando que a decisão só seja executada após a análise do recurso."

3.6. Especificamente em relação à inscrição do débito em Dívida Ativa, importa esclarecer que a referida inscrição ocorrerá somente após 75 (setenta e cinco) dias a contar do recebimento da notificação da presente Decisão de 2ª Instância - DC2; e só em caso de inadimplência, isto é, caso a autuada não realize o pagamento do referido débito. Desta forma, ressalta-se que esse é o efeito devolutivo e não suspensivo da apresentação do Recurso em 2ª Instância no âmbito da ANAC após a edição da Resolução nº 472, de 2008.

3.7. No que diz respeito ao argumento da autuada de que eventual indeferimento do pleito de efeito suspensivo atentaria contra o princípio do duplo grau de jurisdição, esse argumento também não deve prosperar, pois, em que pese o recurso não ter efeito suspensivo, o efeito devolutivo do referido recurso garante a ampla defesa e o contraditório em 2ª instância administrativa e a garantia de que a respectiva inscrição do débito em dívida somente ocorrerá após o julgamento do recurso - e apenas no caso em que permaneça a condição de inadimplência.

3.8. Por fim, cumpre alertar que, embora não ocorra a inscrição em dívida ativa até o julgamento do recurso apresentado em 2ª Instância, o efeito não suspensivo do recurso importa em acrescentar ao valor do débito original juros e multa de mora, de acordo com o Parágrafo único do artigo 34 da Resolução ANAC nº 472, de 2018, desde a data de vencimento, estabelecida na Decisão de 1ª Instância, até a data do pagamento.

4. FUNDAMENTAÇÃO: MÉRITO E ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DO INTERESSADO

4.1. Fundamentação da matéria e materialidade infracional

4.2. A conduta imputada ao autuado consiste em não apresentar o Plano Específico de Zoneamento de Ruído (PEZR) do aeródromo no prazo estabelecido em legislação. Tendo o fato sido enquadrado no Art. 36, §1º, e Art. 289, inciso I, do Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA) por infringir o item 161.61, letra "b", subitem (3) do RBAC 161 e o item 23 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, abaixo transcritos:

Lei nº 7565/86

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

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

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

I - multa;

RBAC nº 161

161.61 Disposições finais e transitórias (...)

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

(3) 29 de setembro de 2017, para aeródromos com menos de 10.000 (dez mil) movimentos anuais de aeronaves no ano de 2010.

Resolução ANAC nº 25/2008

Anexo III

Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos)

23. Descumprir previsão do Código Brasileiro de Aeronáutica ou regra afeta à construção, modificação, operação, manutenção ou resposta à emergência em aeródromo não contemplada nos demais itens desta tabela. 8.000 14.000 20.000

(Redação dada pela Resolução nº 382, de 14.06.2016)

4.3. As alegações do interessado

4.4. **Quanto ao argumento II do recurso administrativo** - repisam-se as razões apresentadas na Análise Primeira Instância - PAS 23 (2607386) - ressaltando que é entendimento da Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária que a apresentação do Plano Específico de Zoneamento de Ruído (PEZR) independe da aprovação do Plano Diretor Aeroportuária (sendo, inclusive, tais planos regidos por normativos distintos). Assim que esta Relatora declara sua total concordância com os argumentos mencionados e que passam a integrar esse parecer nos termos do §1º do artigo 50 da Lei nº 9.784/99.

4.5. **Quanto ao argumento III do recurso administrativo** - nos termos do artigo 289 do Código Brasileiro de Aeronáutica, sempre que identificada infração aos preceitos ali constante, ou legislação complementar, sujeitar-se-á o infrator à providência administrativa de multa. O artigo 1º, §3º, do mesmo Código, por sua vez, define que "a legislação complementar é formada pela regulamentação prevista neste Código, pelas leis especiais, decretos e normas sobre matéria aeronáutica".

4.6. Em interpretação sistêmica, observa-se que o art. 5º, da Lei 11.182/2005 – Lei de Criação da ANAC – erigiu a autarquia como autoridade de aviação civil assegurando-lhe as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência. Dentre aquelas prerrogativas está o poder para

editar e dar publicidade às instruções e regulamentos necessários à aplicação da própria Lei 11.182/2005 (art. 8º, inciso XLVI). Em consonância para com aquela competência, a ANAC editou o RBAC 161 e a Resolução nº 25/2008 - exatamente os normativos que serviram de supedâneo para a autuação da Agência. De se registrar: todas vigentes e de aplicação *erga omnes* quando da fiscalização em referência. É possível entender pela técnica da exegese sistêmico-integrativa que essas resoluções se enquadram no escopo da "legislação complementar" referida no *caput* do art. 289 do CBA, uma vez que a partir de 2005 a ANAC se tornou a autoridade de aviação civil.

4.7. Vale lembrar que a Lei nº. 11.182/2005, ao criar o órgão regulador, concedeu-lhe competência para regular e fiscalizar os serviços aéreos e a outorga destes serviços, em conformidade, respectivamente, com o inciso X e o XIII, ambos do artigo 8º do citado diploma legal. E no exercício da competência fiscalizatória, a ANAC se utiliza do disposto no inciso I do artigo 289 do CBA, o qual lhe confere a possibilidade da aplicação de "multa" como uma das providências administrativas possíveis. O descumprimento aos regulamentos por ela editados (e fiscalizados) é uma dessas hipóteses. Neste espeque, o descumprimento dos preceitos constantes de normatização editada pela Agência, a autoridade de aviação civil, subjuga, nos termos daquele dispositivo, o infrator à sanção de multa ali prevista. Assim, à Autarquia estão asseguradas as respectivas competências de atuação, edição de normas, e fiscalização, insculpidas no art. 8º da sua Lei de Criação.

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

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

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

Lei 11.182/2005

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

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

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

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

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

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

4.14. Sem embargo, os defensores da tese sustentam que própria Constituição Federal teria autorizado expressamente a deslegalização ao estabelecer no art. 48 que o Congresso Nacional poderia dispor de todas as matérias ali elencadas. Logo, ali presente expressa autorização para disposição da matéria, poderia o Congresso legislar, não legislar e até deslegalizar, caso assim entendido (MOREIRA NETO, 2003: p. 122). Assim que a competência regulamentar encontra também respaldo na jurisprudência pátria: o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, ao proferir voto no julgamento do agravo de

instrumento nº 1.0145.05.224751-0/006, publicado em 30/03/2009, manifestou-se sob o caso em apreciação naquela oportunidade que:

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

4.15. Indiscutível que as agências reguladoras produzem atos normativos gerais e abstratos de observância obrigatória para os particulares que exercem atividades inseridas no seu âmbito de regulação. As agências reguladoras foram idealizadas a partir da implementação do plano nacional de desestatização com a finalidade de servir de órgãos reguladores das atividades cuja exploração foi transferida ou permitida aos particulares. Assim, a noção de regulação está intimamente ligada a finalidade econômica e técnica, cabendo, destarte, a tais órgãos, a expedição, tão somente de atos com conteúdo técnico ou econômico necessário ao fiel desempenho de sua função.

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

4.17. **No que concerne ao argumento III do recurso administrativo** - Sobre esse aspecto, importante frisar, inicialmente, que a Resolução ANAC nº 25/2008 não é a fonte primária da obrigação e referência única na aplicação da sanção, sendo complementada, no caso concreto, pelo RBAC 161. Essa Resolução apenas prevê valores distintos de multa para as diversas hipóteses de infração à legislação complementar editada pela ANAC, conforme definido no *caput* do art. 289 do CBA. A Resolução nº 25/2008, portanto, não significou uma restrição aos direitos dos agentes econômicos por ela atingidos. Pelo contrário, importou maior proporcionalidade, na medida em que conferiu valores distintos e mais brandos de multas para as infrações cometidas pela Administração Aeroportuária.

4.18. Nos termos do artigo 289 do Código Brasileiro de Aeronáutica, sempre que identificada infração aos preceitos ali constante, ou legislação complementar, sujeitar-se-á o infrator à providência administrativa de multa. O artigo 1º, §3º, do mesmo Código, por sua vez, define que *“a legislação complementar é formada pela regulamentação prevista neste Código, pelas leis especiais, decretos e normas sobre matéria aeronáutica”*.

4.19. Quanto ao valor da multa aplicada pela decisão de primeira instância administrativa, tem-se que apontar a sua regularidade, por estar dentro dos limites impostos, à época, pela Resolução ANAC nº 25/2008. Tal como se pode observar do extrato abaixo:

Resolução ANAC nº 25/2008

Anexo III

Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos)

23. Descumprir previsão do Código Brasileiro de Aeronáutica ou regra afeta à construção, modificação, operação, manutenção ou resposta à emergência em aeródromo não contemplada nos demais itens desta tabela. 8.000 14.000 20.000

(Redação dada pela Resolução nº 382, de 14.06.2016)

4.20. Sobre a afirmação de que falta razoabilidade e proporcionalidade à penalidade de multa; importante frisar que a atividade sancionadora cumpre a relevante função de desestimular condutas nocivas ao interesse público, revestindo-se do caráter de atividade vinculada. Em outras palavras, ante a constatação do descumprimento de um dever imposto por norma vigente, surge para a ANAC o dever de apurar a conduta e aplicar a sanção cabível, isto é, aquela prevista na norma. Assim não há que se falar em falta de razoabilidade ou proporcionalidade na imposição de sanção prevista nos atos normativos vigentes.

4.21. **Quanto aos argumentos IV e V do recurso administrativo** - estes serão devidamente tratados abaixo, quando da análise da dosimetria da sanção.

4.22. Conclui-se, então, que as alegações do interessado não foram eficazes para afastar a aplicação da sanção administrativa. Restando configurada a infração apontada pelo auto de infração.

5. DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO

5.1. A Resolução ANAC nº 472, de 2018 entrou em vigor em 04/12/2018 e revogou a Resolução ANAC nº 25, de 2008, e a Instrução Normativa nº 08, de 2008 e, dentre outras disposições, estabeleceu em seu Art. 82 que as novas disposições aplicam-se a todos os processos em curso, sem prejuízo dos atos já praticados e da aplicação das normas vigentes à época dos fatos, inclusive no que concerne às sanções aplicáveis. A sobredita Resolução nº 472, de 2018, estabeleceu em seu artigo 34 que a sanção de multa será expressa em moeda corrente, calculada a partir do valor intermediário constante das tabelas aprovadas em anexo àquela Resolução, salvo existência de previsão de sanção constante de legislação específica.

5.2. No tocante à gradação das sanções ficou estabelecido no artigo 36, da Resolução ANAC nº 472/2018 que na dosimetria da aplicação de sanções serão consideradas as circunstâncias atenuantes e agravantes e quando inexistentes causas atenuantes ou agravantes ao caso ou quando elas se compensem deve ser aplicada a sanção no patamar médio da tabela anexa à Resolução. Nada obstante, seu artigo 80 estabelece que as sanções previstas em seus anexos serão aplicáveis a menos que existam previsões constantes de resolução específica que regula a matéria objeto da autuação.

5.3. Circunstâncias Atenuantes

a) Para o reconhecimento da circunstância atenuante prevista no inciso I do § 1º do art. 36, da Resolução ANAC nº 472/2018, (“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. É entendimento desta Assessoria que a explanação do contexto fático que deu razão à prática infracional não impossibilita a concessão da atenuante de reconhecimento da prática da infração, contanto que a justificativa não busque afastar a responsabilidade pelo cometimento do ato infracional. Conforme voto do Diretor-Presidente, editado na Súmula 1/2018 (processo 00058.533752/2017-43): *a apresentação pelo autuado de argumentos contraditórios ao “reconhecimento da prática da infração”, prevista no art. 22, §1º, I, da Resolução nº 25/2008, é*

incompatível com a aplicação da atenuante, a menos que se trate de explanação do contexto fático no qual ocorreu a infração, ou questões preliminares processuais. Logo que, em meu entender, a atitude da recorrente dentro do processo não se coaduna com a concessão da atenuante, por ela reiteradamente afirmar que a não apresentação do PEZR se deveu pelo "atraso de terceiros nas ações necessárias à sua elaboração, o que afasta a sua responsabilidade pelo não cumprimento do prazo fixado pela ANAC". Dessa forma, não deve ser aplicada essa circunstância atenuante como causa de diminuição do valor da sanção;

b) Para o reconhecimento da circunstância atenuante prevista no artigo 36, § 1º, inciso II da Resolução ANAC nº 472/2018 - adoção voluntária de providências eficazes para evitar ou amenizar as consequências da infração - note que a redação do art. 22, §1º, II, é transparente em determinar que a medida adotada pela empresa precisa ser eficaz a ponto de evitar ou amenizar as consequências da infração. Tal eficácia deve produzir efeitos concretos e estar alinhada à ideia de amenizar as consequências do caso concreto. O tipo infracional ora analisado não permite aplicação desta atenuante, e por este motivo entendo que não se aplica esta circunstância como causa de diminuição do valor da sanção;

c) Para a análise da circunstância atenuante prevista no inciso III do § 1º do art. 36, da Resolução ANAC nº 472, de 2018 ("a inexistência de aplicação de penalidades no último ano"), é necessária pesquisa para identificar a eventual existência de sanção aplicada em definitivo ao ente regulado no período de um ano encerrado em 30/09/2017, que é a data da infração ora analisada. Em pesquisa no Sistema Integrado de Gestão de Créditos – SIGEC dessa Agência identificou-se penalidade anteriormente aplicada ao autuado nessa situação, a exemplo daquela consubstanciada no crédito registrado no Sistema sob o número 665178180. Devendo ser afastada essa circunstância atenuante como causa de diminuição do valor da sanção;

5.4. Circunstâncias Agravantes

a) Quanto à existência de circunstância agravante, não se vê, nos autos, qualquer elemento que configure hipótese prevista no §2º do art. 36, da Resolução ANAC nº 472, de 2018

6. CONCLUSÃO

6.1. Voto por CONHECER DO RECURSO E NEGAR-LHE PROVIMENTO, MANTENDO-SE, assim, todos os efeitos da decisão prolatada pela autoridade competente da primeira instância administrativa em desfavor do INTERESSADO, com aplicação de multa no patamar intermediário, no valor de R\$ 14.000,00 (quatorze mil reais), com base no item item 23 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, haja vista a inexistência de circunstâncias atenuantes e agravantes, nos termos do artigo 22 da Resolução ANAC nº 25/2008.

6.2. É o Voto.

Samara Alecrim Sardinha

SIAPE 1649446

Membro julgador da ASJIN/ANAC - Portaria de Nomeação nº 3883, de 17 de dezembro de 2018



Documento assinado eletronicamente por **Samara Alecrim Sardinha, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 18/04/2019, às 12:18, 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 **2896141** e o código CRC **97B3F7A3**.

SEI nº 2896141



CERTIDÃO

CERTIDÃO DE JULGAMENTO EM SEGUNDA INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA

495ª SESSÃO DE JULGAMENTO DA ASJIN - DATA: 18/04/2019

Processo: 00065.003784/2018-19

Interessado: EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA

Crédito de Multa (nº SIGEC): 666815191

AINI: 003238/2018

Membros Julgadores ASJIN:

- Bruno Kruchak Barros - SIAPE 1629380 - Portaria ANAC nº 2026/DIRP/2016 - Presidente da Sessão Recursal
- Isaias de Brito Neto - SIAPE 1291577 - Portaria ANAC nº 0644/DIRP/2016
- Samara Alecrim Sardinha - SIAPE 1649446 - Portaria ANAC nº 3883/DIRP/2018 - Relatora

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, NEGOU PROVIMENTO ao recurso, MANTENDO a multa aplicada em primeira instância administrativa no valor de 14.000,00 (quatorze mil reais) nos termos do voto da Relatora.

Os Membros Julgadores votaram com a Relatora.



Documento assinado eletronicamente por **Isaias de Brito Neto, Analista Administrativo**, em 18/04/2019, às 12:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Kruchak Barros, Presidente de Turma**, em 18/04/2019, às 12:18, 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 **Samara Alecrim Sardinha, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 18/04/2019, às 12:19, 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 **2899395** e o código CRC **AF1F5314**.

Referência: Processo nº 00065.003784/2018-19

SEI nº 2899395