



## VOTO

**PROCESSO: 00065.008738/2018-06**

**INTERESSADO: EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO**

### DECISÃO DE SEGUNDA INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA

**498ª SESSÃO DE JULGAMENTO DA ASJIN - DATA: 30/05/2019**

**Auto de Infração: 003641/2018**

**Lavratura do Auto de Infração: 21/02/2018**

**Crédito de Multa (SIGEC): 666.193/18-9**

**Infração:** Deixar de compor equipe(s) de serviço do SESCINC de acordo com o exigido para seu funcionamento operacional.

**Enquadramento:** Lei nº 7.565/86, artigo nº 289 c/c Res. ANAC nº 279/2013, Anexo, item 14.6, subitem(ns) 14.6.4.5 c/c Res. ANAC nº 25/2008, Anexo III, Tabela II: Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos, 16

**Data da infração:** 26/09/2017 **Local:** SBVT - Aeroporto de Vitória Eurico de Aguiar Salles

**Relator:** Sr. Cássio Castro Dias da Silva - SIAPE 1467237 - Portaria ANAC nº 751, de 7/3/2017

## 1. RELATÓRIO

### 1.1. *Introdução*

Trata-se de recurso interposto por EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUARIA - INFRAERO em face da decisão proferida no curso do Processo Administrativo nº 00065.008738/2018-06, conforme registrado no Sistema Eletrônico de Informações desta Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, da qual restou aplicada pena de multa, consubstanciada essa no crédito registrado no Sistema Integrado de Gestão de Créditos – SIGEC sob o número 666.193/18-9.

O Auto de Infração nº 003641/2018, que deu origem ao presente processo, foi lavrado em 21/02/2018, capitulando a conduta do Interessado na Lei nº 7.565/86, artigo nº 289; Res. ANAC nº 279/2013, Anexo, item 14.6, subitem 14.6.4.5; Res. ANAC nº 25/2008, Anexo III, Tabela II: Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos, 16, descrevendo-se o seguinte (SEI 1542981):

Data: 26/09/2017 Local: SBVT - Aeroporto de Vitória Eurico de Aguiar Salles

(...)

Descrição da ocorrência: Operador de aeródromo aberto ao transporte civil público - Deixar de compor equipe(s) de serviço do SESCINC de acordo com o exigido para seu funcionamento operacional.

HISTÓRICO: Durante inspeção aeroportuária no Aeroporto Eurico de Aguiar Salles (SBVT), Vitória/ES, no período de 26 a 28/09/2017, RIA 049P/SIA-GFIC/2017, constatou-se que para a equipagem do Carro de Resgate e Salvamento (CRS) disponível na Seção Contra Incêndio (SCI) não havia nenhum bombeiro resgatista, estando disponível apenas o motorista. Situação recorrente e constante em todas as escalas de serviço.

## 1.2. *Defesa do Interessado*

Notificado da lavratura do Auto de Infração em 02/03/2018 (SEI 1696693), o Autuado postou/protocolou defesa em 23/03/2018 (SEI 1649742).

No documento afirma que requereu a isenção temporária do cumprimento da Resolução ANAC 279/2013, itens 9 e 21.6A, conforme documentação anexada à defesa, dizendo que o pedido administrativo ainda estava sendo analisado pela ANAC que, por sua vez, através dos Ofícios nº 52(SEI)/2016/GCOP/SAI-ANAC de 29/12/2016 e nº 99(SEI)/2017/GCOP/SAI-ANAC de 05/10/2017 havia solicitado documentos e informações que foram prestadas pela INFRAERO.

Alega ainda que, tendo em vista não haver uma resposta da ANAC, naturalmente não há cabimento na autuação ora impugnada, cujo objeto, com base no item 14.6.4.5, está inserido no pleito pendente de análise (de isenção de cumprimento temporário das disposições a que os itens 9 e 21.6 A).

Requer a Infraero a anulação do Auto de Infração e da respectiva multa, ou suspensão dos efeitos do mesmo, até a decisão do pedido administrativo formulado pela autuada ou, na hipótese de não acatamento dos termos da presente impugnação, requer os benefícios do § 1º do Art. 61 da Instrução Normativa nº 8 de 08/06/2008, para que seja concedido o desconto de 50% (cinquenta por cento) no valor da multa. Por fim, caso se entenda pela aplicação de penalidade de multa, pugna para que seja em seu patamar mínimo, qual seja, R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), em vista da existência das circunstâncias atenuantes de reconhecimento da prática da infração.

Conclui sua defesa requerendo que o Auto de Infração seja anulado e a ela anexa os seguintes documentos:

- Cópia de Ofício nº 52/2016/GCOP/SIA-ANAC de 29/12/2016, em resposta ao requerimento constante do Ofício 4534/DO(DOSA)/2016 de 23/12/2016 no qual a interessada apresenta requerimento de isenção temporária de regras constantes da Resolução nº 279/2013, especificamente quanto aos itens 9 e 21.6-A, referentes à disponibilização dos veículos de apoio às operações do SESCINC: Carro de resgate e salvamento (CRS) e carro de apoio ao chefe de equipe (CACE);
- Cópia de Memorando Circular nº 122/DOSA(SAMR)/2017 de 05/01/2017 informando os centros de negócios da autuada sobre a necessidade de encaminhar à ANAC detalhes das ações mitigadoras a fim de obter a isenção temporária requerida;
- Cópia de Memorando nº 41/SBVT(VTSE)/2017 de 13/01/2017 em resposta do Aeroporto de Vitória ao Memorando Circular nº 122/DOSA(SAMR)/2017;
- Cópia de Ofício nº 99(SEI)/2017/GCOP/SIA-ANAC de 05/10/2017 (incompleta);
- Cópia de Ofício nº 3750/SARE/2017 de 10/11/2017.

Consta Despacho GFIC 1721354 datado de 23/05/2018, atestando a existência de manifestação tempestiva juntada aos autos, bem como o encerramento da fase instrutória e início da fase de análise e decisão.

## 1.3. *Decisão de Primeira Instância*

Em 21/11/2018, a autoridade competente, após apontar a presença de defesa, afastou suas alegações e decidiu pela aplicação, com atenuante e sem agravante, de multa no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) – SEI 2419207.

Em 18/12/2018 foi exarado Ofício nº 799/2018/ASJIN-ANAC (SEI 2529077), com notificação de decisão de primeira instância, informando o Interessado acerca da aplicação de penalidade de multa, abrindo prazo para interposição de recurso.

#### 1.4. ***Recurso do Interessado***

Tendo tomado conhecimento da decisão em 21/12/2018 (SEI 2559117), o Interessado postou/protocolou recurso em 27/12/2018 (SEI 2556858).

Em suas razões alega, preliminarmente, ausência de lei em sentido estrito que preveja o tipo infracional e ausência de razoabilidade entre a conduta penalizada e a multa imposta e da desnecessidade da medida que, segundo as alegações em recurso, confere uma restrição excessiva considerando o fato a ser reprimido, vez que, conforme exposto, a Infraero adota todas as medidas cabíveis para a manutenção da regularidade de suas atividades.

No mérito, reitera que "requereu a isenção temporária do cumprimento da Resolução ANAC 279/2013, itens 9 e 21.6 A, conforme documentação anexada, sendo que o pedido administrativo ainda está sendo analisado por essa Agência".

Por fim, requer a anulação do Auto de Infração e da respectiva multa, ou suspensão dos efeitos do mesmo, até a decisão do pedido administrativo da autuada e, na hipótese de não acatamento dos termos do recurso, requer os benefícios do § 1º do Art. 61 da Instrução Normativa nº 8 de 08/06/2008, para que seja concedido o desconto de 50% (cinquenta por cento) no valor da multa.

Tempestividade do recurso certificada em 18/01/2019 (SEI 2615796).

#### 1.5. ***Notificação quanto a possibilidade de agravamento***

Em 26/04/2019, identificou-se a possibilidade de agravamento da sanção aplicada em função do possível afastamento da circunstância atenuante considerada quando da decisão em primeira instância para a dosimetria da pena, com base no inciso I do §1º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25/2008 ("reconhecimento da prática da infração").

Assim, em conformidade com o disposto no art. 64, parágrafo único, da Lei nº 9.784/99 e no art. 44, §3º, da Resolução ANAC nº 472/2018, foi oportunizado o prazo de 10 dias para manifestação do interessado, que apresentou suas alegações em 09/05/2019, tempestivamente, visto ter recebido a notificação em 06/05/2019.

Em sua manifestação traz:

"...se a autuada não reconhecesse expressamente a irregularidade apontada, por que razão teria requerido a isenção temporária de cumprimento da Resolução ANAC 279/2013, itens 9 e 21.6, ante sua impossibilidade por motivo de força maior?"

O que se ponderou na defesa foi o seguinte: estando a questão pendente de julgamento à época da autuação, esta logicamente não teria cabimento. Na r. Decisão impugnada está mencionado que 'o pleito foi indeferido' e comunicado à Infraero em 20/03/2018 – sendo que a autuação deu-se em 21/02/2018, um mês antes, e de um fato ocorrido em 26 a 28/09/2017. Ademais, há que se considerar que poderia ter sido deferido. E nesta mesma linha de raciocínio, a fim de evitar eventuais futuros prejuízos à Administrada, achou o mesmo Órgão por bem despachar inicialmente da seguinte forma: Atribuo efeito suspensivo ao recurso.

Portanto não nos parece coerente que, dado o recurso interposto, por um lado a ANAC use de precaução, suspendendo os efeitos da autuação, para evitar prejuízo de difícil reparação ou irreversível, por outro, sustente que o pedido de isenção temporária de cumprimento das disposições dos itens 9 e 21.6 A, da Resolução ANAC 279/2013, sendo que o item 14.6.4.5 estava inserido no pedido. Outro entendimento equivocado na Decisão impugnada é que, instada a Estatal, por essa Agência, a defender-se da autuação, esta, usando de seu direito constitucional e respondendo à notificação, em sua defesa informa que a autuação era descabida, uma vez que seu objeto está pendente de análise de instâncias superiores à época – e, por isso, foi considerada como não merecedora dos benefícios do art. 22, § 1º da Resolução nº 25/2008 -, indo contra o

Parecer e Decisão de 1ª Instância () e, resumindo, subtraindo da Administrada os direitos de petição e defesa – já que o exercício dos mesmos, no caso, importa no agravamento da penalidade – o que indiscutivelmente, data maxima venia, consiste em arbitrariedade e intimidação, o que absolutamente é inadmissível e não poderá prevalecer.

Há ainda outra inconsistência bem proeminente (lembrando que o fato e a autuação ocorreram respectivamente em 26/set./2017 e 02/março/2018): afirma o Órgão julgador - no item 2.1.18 de sua Decisão - in verbis que ... embora a Resolução nº 472/2018 tenha revogado a Resolução ANAC nº 25/2008 e IN ANAC nº 8, de 2008, estabeleceu em seu artigo 82 que suas disposições não prejudicariam os atos já praticados e a aplicação das normas vigentes à época dos fatos, inclusive no que concerne às sanções aplicáveis.” (Grifamos.) Eis o que diz o referido artigo da Resolução revogada:

Art. 22. Para efeito de aplicação de penalidades serão consideradas as circunstâncias atenuantes e agravantes. § 1º São circunstâncias atenuantes:

I - o reconhecimento da prática da infração;

II - a adoção voluntária de providências eficazes para evitar ou amenizar as conseqüências da infração, antes de proferida a decisão;

III - a inexistência de aplicação de penalidades no último ano.

§ 2º São circunstâncias agravantes:

I - a reincidência;

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

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

IV - exposição ao risco da integridade física de pessoas;

V - a destruição de bens públicos;

VI - o número de reclamações de passageiros registradas em relação ao mesmo fato. (Redação dada pela Resolução nº 306, de 25.2.2014)

§ 3º Ocorre reincidência quando houver o cometimento de nova infração, após penalização definitiva por infração anterior.

§ 4º Para efeito de reincidência não prevalece a infração anterior se entre a data de seu cometimento e a da infração posterior tiver decorrido período de tempo igual ou superior a um ano.

No item 2.3.6. aduz o Órgão julgador: Quanto à atenuante aplicada com base no inciso I do § 1º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25/2008 (“reconhecimento da prática da infração”) cumpre observar que a redação da referida atenuante permaneceu inalterada diante a publicação da Resolução ANAC 472/2018, norma atual vigente. No entanto, do item 2.3.3. ao 2.3.5. da Decisão em tela, pondera:

*"Nessa decisão (referindo-se àquela de 1ª instância), foi considerada a circunstância atenuante para a dosimetria da penas com base no inciso I do § 1º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25/2008 (“reconhecimento da prática da infração”). Cumpre mencionar que, em 04/12/2018, entrou em vigor a Resolução ANAC nº 472, de 06 de junho de 2018, que estabelece providências administrativas decorrentes do exercício das atividades de fiscalização sob competência da ANAC. Essa Resolução atualizou as providências administrativas sob competência da ANAC e revogou a Resolução ANAC Nº 25/2008 e a Instrução Normativa nº 08/2008. Conforme entendimento sobre dosimetria da sanção desta ASJIN e da Procuradoria junto à ANAC, a aplicação das sanções deve se dar de acordo com a norma em vigência na data do cometimento do ato do ato infracional, no entanto, os critérios de dosimetria e os procedimentos a serem observados são os dispostos na nova Resolução atualmente em vigor."*

Ocorre que o entendimento acima exposto é um tanto peculiar e não desposado pela melhor doutrina pátria, nem jurisprudência, visto que choca-se frontalmente com o princípios de irretroatividade da norma jurídica quando prejudicial à parte (no caso, a Administrada Infraero): Segundo a lição de Didier Júnior, ocorre a Reformatio in pejus quando: [...] o órgão ad quem, no julgamento de um recurso, profere decisão mais desfavorável ao recorrente, sob o ponto de vista prático, do que aquela contra a qual se interpôs o recurso. Não se permite a *reformatio in pejus* em nosso sistema. Trata-se de princípio recursal não expressamente previsto no ordenamento, mas aceito pela quase generalidade dos doutrinadores.[12] Do mesmo modo, Dinamarco defende que: Reputa-se Reformatio in pejus o agravamento da situação do recorrente no julgamento de seu próprio recurso. Os recursos valem pela aptidão, que tenham, de possibilitar à parte a remoção do gravame sofrido pelo ato judicial. Sua utilidade no mundo jurídico, consiste na

abertura de vias processuais destinadas à possível obtenção de solução favorável quanto às situações instrumentais que se configuram no processo ou ao próprio *meritum causae*. Nessa utilidade é que reside o interesse em recorrer, que é pressuposto da admissibilidade de todo recurso.[13] <https://nathansestrem.jusbrasil.com.br/artigos/181373047/o-principio-da-proibicao-da-reformatio-in-pejus-e-a-atuacao-ex-officio-dos-tribunais>

Em suma:

- a) Tanto o ato infracional, quanto o auto de infração ocorreram anteriormente à vigência da invocada Resolução nº 479/2018;
- b) Não há que se falar em não reconhecimento da infração, quando a própria Administrada, dado motivo de força maior, requereu à Agência Administradora a isenção temporária do cumprimento da norma, objeto da autuação – é um contrasenso – por isso mesmo na 1ª. instância foi beneficiária da atenuante do art. 22, da Resolução ANAC nº 25/2008;
- c) O requerimento, na época do fato e da autuação, tanto poderia ser deferido, como indeferido – irrelevante o resultado;
- d) O art. 82 da Resolução 479/2018 é claro ao dispor que a Resolução 25/2008 é a que rege tanto o fato como as sanções – não cabendo outras interpretações para manipulação do resultado prático pretendido pelo redator; e
- e) O gravame pretendido pelo Presidente da Turma Recursal é defeso pelo nosso ordenamento jurídico. Pelo exposto, manifesta-se a total discordância desta Estatal aos argumentos e conclusão exarados na Decisão Monocrática de 2ª Instância nº 603/2019 e reitera-se os termos da defesa e recurso apresentados *in totum*

## 1.6. ***Outros Atos Processuais e Documentos***

- Despacho COIM 2311532 solicitando subsídios à Gerência Técnica de Resposta à Emergência Aeroportuária – GTRE antes da Decisão em primeira instância;
- Despacho GTRE 2313540 informando que:
  - i) O Operador de Aeródromo solicitou - por meio do Ofício 4534/DO(DOSA)/2016 (0294627), isenção dos requisitos 9 e 21.6-A do Anexo à Resolução n.º 279, de 10 de julho de 2013, referentes a operacionalização dos veículos de apoio ao Serviço de Prevenção, Salvamento e Combate a Incêndio em Aeródromo Civil (SESCINC), Carro de Apoio ao Chefe de Equipe (CACE) e Carro de Resgate e Salvamento (CRS) e,
  - ii) O pleito não foi atendido, e o resultado foi informado à INFRAERO por meio do Ofício 61 (1633100), de 20 de março de 2018, do processo 00058.513314/2016-88, que analisou o pedido de isenção dos requisitos.
- Anexado aos autos Extrato de Lançamento do Sistema SIGEC (SEI nº 2527272).

É o relatório.

## 2. **VOTO**

### 2.1. ***Preliminares***

Recurso conhecido e recebido em efeito suspensivo, atribuído com respaldo no parágrafo único do art. 61 da Lei 9.784/1999 e §1º do art. 38 da Resolução ANAC nº 472/2018, ante justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, considerada a necessidade de notificação do interessado e outros atos administrativos que vieram a interferir no tempo para proferir a decisão.

O interessado foi regularmente notificado quanto à infração imputada em 18/12/2018 (SEI 1696693), tendo apresentado sua Defesa em 23/03/2018 (SEI 1649742). Foi, ainda, regularmente notificado quanto à decisão de primeira instância em 21/12/2018 (SEI 2559117), apresentando o seu tempestivo Recurso em 27/12/2018 (SEI 2556858), conforme Certidão SEI 2615796.

O processo seguiu para análise e julgamento onde, identificada a possibilidade de agravamento, decidiu-se pela notificação do Recorrente acerca de tal possibilidade, o que se efetivou em 06/05/2019 (SEI 3008190), tendo o interessado se manifestado, apresentando complementação a seu Recurso em 09/05/2019 (SEI 3007036 e 3007037).

De acordo com o exposto no Relatório do presente Parecer, atentando-se para as datas dos trâmites e documentos, aponto a regularidade processual nos presentes autos visto que foram preservados os direitos constitucionais inerentes ao interessado, bem como respeitados os princípios da Administração Pública, em especial, o contraditório e a ampla defesa, estando, assim, pronto para, agora, receber uma decisão de segunda instância administrativa por parte desta Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância (ASJIN).

## 2.2. ***Fundamentação: Mérito e análise das alegações do interessado***

A conduta imputada ao autuado consiste em deixar de compor equipe de serviço do SESCINC de acordo com o exigido para seu funcionamento operacional. A não conformidade foi constatada *in loco* por equipe de fiscalização da ANAC durante inspeção aeroportuária no Aeroporto Eurico de Aguiar Salles (SBVT), Vitória/ES, no período de 26 a 28/09/2017.

O fato foi enquadrado no artigo 289 do CBA, por infringir Resolução 279/2013, Anexo, item 14.6, abaixo transcritos:

### **LEI N° 7.565/1986 (CBAer)**

#### **DAS PROVIDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS**

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

I - multa;

(...)

### **ANEXO À RESOLUÇÃO N° 279, DE 10 DE JULHO DE 2013**

#### **14 ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO SESCINC**

##### **14.6 EQUIPES E ESCALAS DE SERVIÇO DO SESCINC**

(...)

14.6.4 A composição das equipes de serviço deve atender à constituição abaixo, em função das habilitações e especializações do efetivo operacional do SESCINC:

14.6.4.1 Bombeiro de Aeródromo;

14.6.4.2 Bombeiro de Aeródromo Operador do Sistema de Comunicação da SCI;

14.6.4.3 Bombeiro de Aeródromo Motorista de Veículo de Apoio (onde requerido);

14.6.4.4 Bombeiro de Aeródromo Motorista/Operador de CCI;

**14.6.4.5 Bombeiro de Aeródromo Resgatista (onde requerido);**

Ademais, a Resolução ANAC n° 25/2008, no item 16 da Tabela II (Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos) do seu Anexo III, prevê a aplicação de sanção de multa nos valores mínimo, intermediário e máximo para a conduta descrita como:

16. Deixar de manter disponível, no serviço de prevenção, salvamento e combate a incêndio do aeródromo, recursos humanos habilitados e proficientes em cursos ou estágios reconhecidos pela ANAC em quantidade suficiente para operar adequadamente os Carros Contraincêndio e Viaturas de Apoio e compatível com o nível de proteção contraincêndio requerido para o aeródromo, bem como dispor de equipamentos de proteção individual e de proteção respiratória, segundo a legislação em vigor. (Redação dada pela Resolução n° 382, de 14.06.2016) 20.000 35.000

Considerando que o operador de aeródromo deve garantir que o número de bombeiros de aeródromo destacados para o cumprimento de cada turno de trabalho especificado para o SESCINC seja suficiente para operar, de maneira adequada, os CCI e veículo(s) de apoio as operações do SESCINC em linha, de forma a disponibilizar a capacidade operacional máxima destes veículos e que, para a equipagem mínima do Carro de Resgate e Salvamento (CRS), o operador de aeródromo deve disponibilizar 5 (cinco) bombeiros de aeródromo, sendo 1 (um) Bombeiro de Aeródromo Motorista de Veículo de Apoio, 1 (um) Bombeiro de Aeródromo Líder de Equipe de Resgate e 3 (três) Bombeiros de Aeródromo Resgatistas e, ainda, que o Auto de Infração nº 003641/2018 (1542981) revela que a INFRAERO não disponibilizava Bombeiro de Aeródromo Resgatista para a equipagem do CRS disponível na Seção Contraincêndio (SCI), e que estava disponível no local apenas o motorista do veículo – fatos constatados *in loco* durante inspeção, no dia 26/09/2017, no Aeroporto de Vitória – Eurico de Aguiar Salles (SBVT), resta incontroversa a infração imputada ao interessado.

Acerca da alegação *de ausência de previsão legal* trazida em recurso, onde Interessado alega que não deve existir multa sem prévia cominação legal, cabe ressaltar que, quanto à norma infringida, compete à União, por intermédio da ANAC, regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, em conformidade com o disposto no artigo 2º da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005 – Lei de Criação da ANAC.

Cumprir observar que, entender que a norma que impõe a conduta não poderia ser veiculada por meio de Resolução seria afastar o poder regulador dessa Agência, atribuído à ANAC nos termos da Lei no 11.182/2005, que criou essa Autarquia.

A Lei nº 11.182/2005, criou a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, autarquia federal submetida a regime especial, à qual foram atribuídos poderes regulatório/normativo e fiscalizador sobre as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária (art. 2º), restando tais competências delineadas nos termos do artigo 8º do referido diploma legal, cujos incisos X, XI, XXI, XXVIII, XXX e XXXV preconizam que:

Lei nº 11.182/2005

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

(...)

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

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

e serviços que prestarem;

(...)

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

(...)

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

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

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

Cumprido o disposto no Código Brasileiro de Aeronáutica considera no §3º do artigo 1º, que traz a seguinte redação:

CBA

CAPÍTULO I

Disposições Gerais

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

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

(sem grifo no original)

O artigo 289, inciso I, da Lei nº 7.565/86, autoriza, dentre outras medidas, a imposição de sanção pecuniária no caso de descumprimento tanto dos preceitos do próprio CBA, como do das disposições da “legislação complementar”. Assim, não obstante o poder regulatório legalmente atribuído à Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC já lhe permita não apenas editar regras de conduta para os regulados como também estabelecer sanções administrativas para o eventual caso de descumprimento daquelas objetivando assegurar a sua efetividade, a imposição de penalidade pecuniária, por inobservância de norma complementar sobre infraestrutura aeroportuária, encontra amparo legal nos preceitos veiculados no art. 289, inciso I da Lei nº 7.565/86.

Ainda nesta linha de raciocínio, devemos, também, apontar à infringência à norma complementar, neste caso, a Resolução ANAC nº 279/2013, que estabelece critérios regulatórios quanto à implantação, operação e manutenção do Serviço de Prevenção, Salvamento e Combate a Incêndio em Aeródromos Civis (SESCINC), no âmbito da ANAC.

No tocante à quantificação de multa imposta, a Resolução ANAC nº 25/2008 e a Instrução Normativa ANAC nº 08/2008 disciplinavam (à época do fato, hoje revogadas pela Resolução 472/2018) o procedimento para o arbitramento de penalidades pecuniárias, mediante a eleição dos critérios objetivos aplicáveis, de modo a atender ao preceito contido no artigo 295 do CBA - "A multa será imposta de acordo com a gravidade da infração, podendo ser acrescida da suspensão de qualquer dos certificados ou da autorização ou permissão".

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

máximo.

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

Sobre essa questão já se pronunciou a Segunda Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Processo AC 00021804720114058400, Desembargador Federal Walter Nunes da Silva Júnior DJE - Data: 01/03/2012 - Página:176).

Demonstra-se, assim, que a aplicação da penalidade ao Interessado no feito tem base legal, afastando, assim, sua alegação de afronta ao princípio da legalidade.

Especificamente quanto ao valor da multa aplicada e a alegada **afronta aos princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade**, há que se salientar, primeiramente, que a multa foi aplicada em conformidade com o valor previsto na Resolução nº 25/2008, vigente à época, que foi editada em substituição à Resolução nº 13/2007, a qual, por sua vez, substituiu a antiga IAC 012-1001. Esta IAC foi aprovada pela Portaria DAC Nº 130/DGAC, de 27 de janeiro de 2003, publicada no DOU nº 23, de 31 de janeiro de 2003, portanto, anteriormente à Lei nº 11.182/2005. O Anexo 6 da referida Instrução continha Tabela de Infrações, que indicava, para os casos de infrações referentes à administração aeroportuária, apenas uma única ocorrência genérica com a seguinte descrição: “Infração aos preceitos gerais do CBA ou da legislação complementar”. A multa consignada para as ocorrências, no caso de pessoa jurídica, previam o valor máximo de R\$ 200.000,00. A Resolução nº 13/2007 apenas manteve referida disposição, em termos idênticos.

A Resolução 25/2008, portanto, não significou uma maior restrição aos direitos dos agentes econômicos por ela atingidos. Pelo contrário, importou maior proporcionalidade, na medida em que conferiu valores distintos e mais brandos de multas para as infrações cometidas pela Administração Aeroportuária.

Ressalto, ainda, que embora a Resolução nº 472/2018 tenha revogado a Resolução ANAC nº 25/2008 e IN ANAC nº 8, de 2008, estabeleceu em seu artigo 82 que suas disposições não prejudicam atos já praticados e a aplicação das normas vigentes à época dos fatos, inclusive no que concerne às sanções aplicáveis.

Há que se considerar, ainda, que os atos normativos citados foram editados pela ANAC nos limites de sua competência reguladora, assim definida no art. 8º da Lei nº 11.182/2005, com destaque para os incisos VII, X, XI, XXX, XXXV e XLVI. Tratam-se, portanto, de normas revestidas de presunção de legalidade e legitimidade, como são os atos da Administração Pública Federal, não havendo que se falar na existência de qualquer vício, seja formal ou material.

Dessa forma, a Resolução nº 25/2008, aplicável ao caso em tela, favorece o desenvolvimento da aviação civil de forma segura, propiciando a prestação de serviços adequados à sociedade, na medida em que busca garantir que a atuação dos agentes econômicos envolvidos ocorra de forma consentânea com os princípios e regras de segurança que norteiam a aviação civil como um todo.

Verificado, pois, que a norma que dispõe sobre o processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades no âmbito da competência da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC possui amparo legal que harmoniza-se com os direitos e garantias fundamentais e, sendo os valores de multas aplicadas pela ANAC coerentes com as disposições constantes das Tabelas de Infrações constantes no normativo, não há que se falar em afronta aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Acerca do **requerimento de isenção temporária do cumprimento da Resolução ANAC 279/2013, itens 9 e 21.6 A** e das alegações trazidas em recurso e em manifestação após notificada da possibilidade de agravamento de que tal pedido seria motivo tanto para a anulação do auto de infração aqui guerreado, assim como prova de reconhecimento da infração deve-se tecer algumas considerações.

Verifica-se da própria estrutura do documento interposto em sede de recurso que a interessada classifica tal tópico como questão de mérito, a ser analisada após vencidas as questões processuais iniciais. Dito isto, serão analisados no presente Voto os dois aspectos com os quais se relaciona a demanda do recorrente: i) se caberia a autuação antes de concluída a análise do requerimento de isenção; e, ii) se tal demanda poderia ser considerada causa de afastamento da circunstância atenuante de "reconhecimento da prática da infração".

i) Quanto à autuação, dispõem os regulamentos que regem a atividade de aviação civil:

[LEI Nº 7.565, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1986.](#)

[...]

CAPÍTULO II

Das Providências Administrativas

Art. 291. **Toda vez que se verifique 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 providência administrativa cabível.

.....  
RESOLUÇÃO Nº 25, DE 25 DE ABRIL DE 2008 (Vigente à época do fato)

TÍTULO II

DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO I

DA INSTAURAÇÃO E INSTRUÇÃO

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

Parágrafo único. **O AI**, conforme modelo definido em regulamento, **é o documento lavrado** pelo agente da autoridade de aviação civil **para descrever infração praticada** por pessoa física ou jurídica

[...]

Art. 10. **Constatada, pelo agente da autoridade de aviação civil, a existência de indícios da prática de infração, será lavrado Auto de Infração e instaurado processo administrativo.**

(Redação dada pela Resolução nº 306, de 25.2.2014)

(sem grifos nos originais)

Desta forma, verifica-se que cabe à autoridade de aviação civil diante da constatação de infração ou mesmo indícios dessa, proceder à lavratura do respectivo auto de infração dando início ao processo administrativo, que poderá ou não culminar na aplicação de sanção pecuniária ou restritiva de direitos, conforme o fato e as conseqüentes apurações e deliberações pelas autoridades ou órgãos competentes. Não se trata a lavratura do auto de infração em si de ato sancionatório, mas sim do registro de condição irregular. Julga-se irreparável a conduta do agente da fiscalização que, diante da constatação da condição irregular tipificada como infração aos normativos que regem a atividade de aviação civil, lavrou o respectivo auto de infração.

Estando o auto de infração revestido de seus requisitos de validade, não há que se falar em nulidade. O fato de haver um requerimento de isenção de requisito em análise por essa agência reguladora pode, sim, afetar o deslinde do processo administrativo inaugurado por aquele ato administrativo, mas não implica em sua nulidade.

Acerca da *Isenção de requisito*, esta pode ser definida como uma dispensa, temporária ou permanente, do cumprimento de regra estabelecida pela ANAC quando comprovado que o descumprimento não afeta a segurança das operações ou que há ações, por parte do interessado, para garantir o atendimento ao interesse público com um nível de segurança aceitável pela ANAC.

As regras para o requerimento da isenção de requisito estão dispostas no RBAC nº 11, em sua Subparte C, conforme transcrição a seguir:

SUBPARTE C

PROCEDIMENTO PARA SOLICITAÇÃO DE ISENÇÃO

### 11.31 Solicitação de Isenção

(a) Esta Subparte apresenta os procedimentos a serem adotados por interessados em propor à ANAC a concessão de isenção permanente ou temporária quanto ao cumprimento de requisito estabelecido pela ANAC em Regulamentos Brasileiros da Aviação Civil - RBAC ou Condição Especial.

(b) A solicitação de isenção deve ser apresentada com antecedência mínima de 120 dias em relação à data proposta para sua efetivação, ressalvados os casos em que seja comprovada a inviabilidade de atendimento a este prazo.

(c) A solicitação deve conter as seguintes informações:

(1) identificação do solicitante;

(2) **identificação completa dos requisitos em relação aos quais a isenção é solicitada;**

(3) a natureza e a extensão da isenção pretendida e a identificação completa de cada aeronave ou pessoa a ser favorecida pela isenção; e

(4) as razões que comprovem que a isenção, conforme aplicável:

(i) **não afetaria a segurança das operações** ou atenderia ao interesse público em um nível de segurança aceitável; e

(ii) não produziria impactos adversos no nível de proteção ambiental ou atenderia ao interesse público em um nível de proteção ambiental aceitável.

(d) O procedimento administrativo de avaliação das solicitações de isenção seguirá o estabelecido na Instrução Normativa de que trata o parágrafo 11.1(b) deste Regulamento.

(e) O agente que tiver obtido isenção temporária deverá comprovar a adequação de suas operações com relação ao regulamento antes do encerramento da vigência da isenção, em tempo hábil para a análise pela ANAC.

(f) A ANAC poderá submeter solicitações de isenção a audiência pública, consulta pública ou outras formas de participação social, observados a complexidade e os efeitos da isenção solicitada.

(g) O interessado que tiver sua petição rejeitada ou indeferida poderá encaminhar pedido de reconsideração, apresentando novos fatos, no prazo de 30 (trinta) dias.

No processo de certificação operacional de aeroportos, pode acontecer que o tipo de operação pretendida nas Especificações Operativas (EO) do aeroporto encontre dificuldades de compatibilização com a infraestrutura existente, e a adequação desta não possa ser feita imediatamente. Por isso, o operador poderá fazer pedido de isenção de cumprimento do requisito de infraestrutura "não conforme", embasado **por uma análise de risco robusta em que se demonstre que o descumprimento não afeta significativamente a segurança operacional das operações.**

Ressalta-se ainda que, no caso de solicitação de isenção, esta deve ser apresentada com antecedência mínima de 120 dias em relação à data proposta para sua efetivação, ressalvados os casos em que seja comprovada a inviabilidade de atendimento a este prazo. Este é o prazo que a ANAC estabeleceu como adequado para proceder à análise do requerimento. Tal processamento é regido pelo disposto na Instrução Normativa nº 107/2016, que estabelece em seu artigo 12:

INSTRUCAO NORMATIVA Nº 107, DE 21 DE OUTUBRO DE 2016

CAPITULO IV

DO PROCESSAMENTO DE ISENÇÕES

Art. 12. As petições de isenção a requisitos de RBAC, **recebidas em conformidade com o previsto no RBAC nº 11**, após avaliação de mérito pela área finalística competente pelo assunto, que conclua pela recomendação de deferimento, serão encaminhadas para apreciação da Diretoria, nos termos da Instrução Normativa nº 33, de 12 de janeiro de 2010.

(sem grifo no original)

Observa-se que o processamento de requerimento de isenções prevê alguns requisitos para seu trâmite regular, dentre os quais a **identificação completa dos requisitos em relação aos quais a isenção é solicitada** o que não se observa no caso, já que o requerimento (Ofício 4534/DO(DOSA)/2016) explicita os Itens 9 e 21.6-A do Anexo à Resolução n.º 279, de 10 de julho de 2013 apenas.

Ainda que se considere a aderência do item 14.6.4.5 aqui tratado, admitindo tal hipótese, ainda assim não

se observa a regularidade do requerimento, conforme se observa do trâmite do processo nº 00058.513314/2016-88 inaugurado pelo ofício anteriormente citado. Os requisitos para tramitação da avaliação do pedido de isenção só foram efetivamente cumpridos, a ponto de permitir a análise pelo setor técnico responsável da ANAC, em 10/11/2017 (Ofício 3750/SARE/2017 - SEI 1249841), após, portanto, a inspeção aeroportuária que motivou a lavratura do auto de infração aqui discutido.

A recorrente não menciona algumas inconsistências do pedido, como por exemplo a indefinição do universo de aeródromos para os quais o pedido se aplicaria, além de não citar, dentre outros documentos, o Ofício nº 65(SEI)/2017/GCOP/SIA-ANAC de 28/06/2017 (SEI 0812489) que aponta outras inconsistências como ausência de cronograma para as adequações, desatualização das ações e adequações já implementadas, etc.

Aceitar a tese defendida pela recorrente, de que não caberia autuação entre a data do requerimento da isenção de requisito e a conclusão pela ANAC da análise do pleito seria o mesmo que dizer que nenhum prazo para atendimento de requisito precisaria ser cumprido já que qualquer ente regulado poderia protocolar um pedido de isenção às vésperas de prazo estabelecido pela ANAC, sem o devido atendimento aos procedimentos estabelecidos pelo RBAC 11, e ir adequando o requerimento paulatinamente a fim de postergar esse prazo. Inaceitável tal condição, mormente ao se tratar de requisitos relacionados a segurança das operações da aviação civil.

A despeito da pretensão da recorrente em sua manifestação complementar ao Recurso (SEI 3007036), o que se observa é que a ANAC agiu com zelo e precaução durante todas as fases do processamento. Senão vejamos.

A conduta infracional foi constatada em inspeção realizada no dia 26/09/2017. O auto de infração foi postado em 29/02/2018 (SEI 1696693) e recebido pela recorrente em 02/03/2018. Em tais datas a área técnica já havia se manifestado pelo indeferimento do pleito o que foi comunicado por meio do Ofício nº 61/2018/SIA-ANAC já citado. Por sua vez, a Decisão em primeira instância, após a qual aí sim é aplicada a sanção e gerado o crédito de multa correspondente, se deu apenas em 21/11/2018. Notificada de tal Decisão a recorrente traz em sua defesa: "...requer a Infraero a anulação do Auto de Infração e da respectiva multa, ou suspensão dos efeitos do mesmo, até a decisão do pedido administrativo da autuada" mas, ressalte-se, nenhum efeito foi produzido antes da ciência pela autuada acerca da decisão de indeferimento do seu alegado pedido administrativo.

Dito isto, entende o presente relator que não deve prosperar a alegação de que a autuação não teria cabimento em função de haver um pedido de isenção de requisito em análise.

A constatação pela fiscalização de condição de não conformidade que configure infração é motivo para a lavratura do respectivo auto de infração. Condições excepcionais deverão ser avaliadas no decorrer do processo administrativo inaugurado por aquele e poderão influenciar na Decisão quanto aplicação ou não de sanção, mas não necessariamente configuram vícios que venham a ensejar a nulidade do auto de infração.

ii) acerca do afastamento da circunstância atenuante de "reconhecimento da prática da infração" e demais alegações trazidas na complementação ao Recurso, tem-se que:

O requerimento de isenção temporária de cumprimento de requisito com a invocação de força maior a fim de desconfigurar a regularidade da autuação, é considerada, no entendimento desta agência reguladora, como tentativa de se eximir de responsabilidade. Reconhece-se o fato em si, a ocorrência, mas não o identifica como conduta infracional passível de punição. O pedido de anulação do auto de infração além da apresentação pelo autuado de argumentos contraditórios ao "reconhecimento da prática da infração", prevista no art. 22, §1º, I, da Resolução nº 25/2008, são incompatíveis com a aplicação da atenuante, a menos que se trate de questões preliminares processuais. A apresentação de argumento de excludente de responsabilidade caracteriza defesa de mérito e impossibilita a concessão da atenuante de reconhecimento da prática da infração. Esse é o entendimento desta ASJIN conforme já exposto na DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 603/2019 (SEI 2946835).

Acerca da atribuição do efeito suspensivo ao Recurso verifica-se que foi ato de Ofício motivado pela necessidade de outros atos processuais que postergariam a data da Decisão por tempo que não foi possível determinar ao momento daquele ato decisório. Assim, embora não ocorra a inscrição em dívida ativa até o julgamento do recurso apresentado em 2ª Instância, o efeito não suspensivo do recurso importaria em acréscimo ao valor do débito original de 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 e, a depender da decisão dada ao presente processo pela turma recursal do Rio de Janeiro, poderia ser indiferente tal medida, em caso de reforma, mas poderia também acarretar em prejuízo ao interessado em caso de manutenção da decisão proferida em primeira instância. Não havendo como antever o resultado de tal decisão, optou-se, por prudência, em conceder o efeito suspensivo.

Quanto ao alegado "*entendimento equivocado de que, instada a Estatal, por essa Agência, a defender-se da autuação, esta, usando de seu direito constitucional e respondendo à notificação, em sua defesa informa que a autuação era descabida, uma vez que seu objeto está pendente de análise de instâncias superiores à época – e, por isso, foi considerada como não merecedora dos benefícios do art. 22, § 1º da Resolução nº 25/2008 -, indo contra o Parecer e Decisão de 1ª Instância () e, resumindo, subtraindo da Administrada os direitos de petição e defesa – já que o exercício dos mesmos, no caso, importa no agravamento da penalidade – o que indiscutivelmente, data maxima venia, consiste em arbitrariedade e intimidação, o que absolutamente é inadmissível e não poderá prevalecer*", importante esclarecer que, de forma alguma é entendido por esta agência reguladora que o exercício do direito à defesa, deveras constitucional e respeitado em todas as instâncias processuais nesta ANAC, importa em agravamento de penalidade.

O que houve no presente caso foi a identificação de elemento no processo que pode afastar a aplicabilidade da circunstância atenuante. Conforme já exposto anteriormente "*ainda que não questione o fato em si, o interessado não o reconhece como ato infracional, tentando escusar-se de sua responsabilidade ao alegar requerimento de isenção temporária do cumprimento da Resolução ANAC 279/2013 à ANAC. Não se pode admitir que o simples requerimento de isenção de cumprimento de requisitos seja considerado excludente da responsabilidade de cumpri-los, até porque a análise do pedido pode culminar no seu indeferimento, que é o que ocorreu no presente caso.*" Em diversos outros processos administrativos decididos por esta turma recursal, inclusive do interessado no presente processo, foi mantida a aplicação de atenuante quando julgadas as alegações recursais como questões formais sem questionamento quanto ao mérito, não havendo que se falar em arbitrariedade pelo exercício de direito importar em agravamento. Não é o fato de recorrer da decisão em primeira instância que motivou a possibilidade de reforma de tal decisão como já explanado tanto em decisão anterior como no presente voto.

Acerca do entendimento quanto à dosimetria, reitera-se que há orientação expressa da Procuradoria Federal Junto à ANAC, via Memorando-Circular nº 5/2017/PF-ANAC (constante do Processo nº 00058.541070/2017-12), para a aplicação interna do Parecer nº 28/2015/DEPCONSU/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador-Geral Federal, bem como o Parecer nº 296/2017/PROT/PFEANAC/PGF/AGU, que concluiu pela inaplicabilidade do princípio da retroatividade de norma mais benéfica às sanções administrativas impostas pela Agência Reguladora, aplicando-se ao fato a norma vigente à época de sua ocorrência. Esse entendimento é aplicável no que diz respeito aos valores de multa, que devem ser aqueles vigentes à época do fato. Quanto aos procedimentos, aplica-se a norma em vigor. Ademais, tal discussão não altera o resultado no processamento em análise.

*In casu*, tanto o texto da revogada Resolução 25/2008 quanto o da Resolução 472/2018 trazem exatamente a mesma descrição, conforme transcrição a seguir:

Resolução nº 25/2008

CAPÍTULO II

## DAS ATENUANTES E AGRAVANTES

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

§ 1º São circunstâncias atenuantes:

I - o reconhecimento da prática da infração;

.....  
Resolução nº 472/2018

Seção IX

Da Gradação das Sanções

Art. 36. Na dosimetria da aplicação de sanções serão consideradas as circunstâncias atenuantes e agravantes.

§ 1º São circunstâncias atenuantes:

I - o reconhecimento da prática da infração;

Com relação à alegação de vedação à *reformatio in pejus*, cumpre notar que tal vedação somente se aplica aos pedidos de revisão, e não aos recursos, nos termos da Lei nº 9.784, de 1999:

Lei nº 9.784, de 1999

Capítulo XIV

Da anulação, revogação e convalidação

Art. 64 O órgão competente para decidir o recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida, se a matéria for de sua competência.

Parágrafo único. Se da aplicação do disposto neste artigo puder decorrer gravame à situação do recorrente, este deverá ser cientificado para que formule suas alegações antes da decisão.

(...)

Art. 65 Os processos administrativos de que resultem sanções poderão ser revistos, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada.

Parágrafo único. Da revisão do processo não poderá resultar agravamento da sanção.

A esse respeito, já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal - STF:

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 641.054 RIO DE JANEIRO (DJe 26/06/2012)

3. A possibilidade da administração pública, em fase de recurso administrativo, anular, modificar ou extinguir os atos administrativos em razão de legalidade, conveniência e oportunidade, é corolário dos princípios da hierarquia e da finalidade, **não havendo se falar em reformatio in pejus no âmbito administrativo, desde que seja dada a oportunidade de ampla defesa e o contraditório ao administrado e sejam observados os prazos prescricionais.**

(destacamos)

Oswaldo Aranha Bandeira de Mello há tempos defende essa prática ao ensinar: “A *reformatio in pejus* não é interdita ao Direito Administrativo, sob pena de frustrar ação fiscalizadora ou diretora de órgãos de controle e hierarquia, a fim de não agravar a situação do administrado, com prejuízos à Administração Pública”.

Assim, não prospera a alegação da vedação de *reformatio in pejus* na fase recursal administrativa.

Como visto, nenhuma das alegações trazidas pelo interessado tem o condão de afastar a infração imputada.

### 2.3. *Quanto à dosimetria da pena e possibilidade de reforma da decisão*

Por todo o exposto, houve, de fato, violação à legislação, com a prática de infração fundamentada na Lei nº 7.565/86, artigo nº 289 c/c Resolução ANAC nº 279/2013, Anexo, item 14.6, subitem 14.6.4.5 c/c Res. ANAC nº 25/2008, Anexo III, Tabela II: Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos,

item 16, restando analisar a adequação do valor da multa aplicada como sanção administrativa.

O Código Brasileiro de Aeronáutica dispõe, em seu art. 295, que a multa será imposta de acordo com a gravidade da infração. A Resolução ANAC nº 472, de 06 de junho de 2018, que estabelece providências administrativas decorrentes do exercício das atividades de fiscalização sob competência da ANAC, apresenta, em suas Seções VIII e IX, respectivamente, sobre as sanções aplicáveis e sua gradação.

Conforme o disposto no art. 34 da Resolução ANAC nº 472/2018, a sanção de multa será expressa em moeda corrente e calculada a partir do valor intermediário constante das tabelas aprovadas em anexo a esta Resolução, salvo existência de previsão em legislação específica.

Quanto à gradação da sanção, a referida Resolução, em seu art. 36, indica que sejam consideradas as circunstâncias agravantes e atenuantes na dosimetria da aplicação de sanções. Ainda, de acordo com o §3º do mesmo artigo da Resolução ANAC nº 472/2018, 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.

Conforme entendimento desta ASJIN e da Procuradoria junto à ANAC, quanto à dosimetria da sanção, a aplicação das sanções deve ser de acordo com o valor estabelecido pela norma em vigência na data do cometimento do ato infracional.

No presente caso, é válido observar que os valores de multa previstos no item 16 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos), no Anexo III, da Resolução ANAC nº 25/2008 (norma em vigor à época dos fatos) eram: R\$ 20.000,00 (grau mínimo), R\$ 35.000,00 (grau médio) ou R\$ 50.000 (grau máximo).

***Das Circunstâncias Atenuantes*** - Quanto à circunstância atenuante prevista no art. 36, §1º, inciso I 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, ou seja, o Autuado deve manifestar expressamente que reconhece o cometimento da conduta infracional. Conforme já amplamente discutido anteriormente, entende-se que não consta nos autos qualquer evidência que justifique a aplicação da circunstância atenuante de “reconhecimento da prática da infração”, devendo, portanto, ser afastada a sua incidência.

Cumprir observar que, diante a possibilidade de decorrer gravame à situação do Recorrente, o mesmo foi notificado em cumprimento ao disposto no parágrafo único do artigo 64 da Lei 9.784/1999.

Quanto à aplicação de atenuante com fundamento no art. 36, §1º, inciso II da Resolução ANAC nº 472/2018 (“a adoção voluntária de providências eficazes para evitar ou amenizar as consequências da infração antes de proferida a decisão”), há o entendimento desta ASJIN que o cumprimento das obrigações previstas em legislação, por si só, mesmo que em momento posterior, não pode ser considerado como uma circunstância atenuante.

Também é requisito para concessão da referida atenuante que as providências tenham sido tomadas antes de proferida a decisão de primeira instância administrativa. Ainda, a aplicação da referida atenuante se faz somente quando há nos autos comprovação de que a adoção tomada pelo Interessado foi voluntária e eficaz para evitar ou amenizar as consequências da infração.

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

Dessa maneira, diante dos documentos acostados aos autos, não é possível aplicar a circunstância atenuante disposta no inciso II do §1º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472/2018.

Para a análise da circunstância atenuante prevista no artigo 36, §1º, inciso III (“a inexistência de aplicação definitiva de sanções nos 12 (doze) meses anteriores à data do cometimento da infração em julgamento”), é necessária pesquisa no Sistema Integrado de Gestão de Crédito (SIGEC) para identificar existência de aplicação de penalidade ao ente regulado no período de um ano encerrado em 26/09/2017 – que é a data da infração ora analisada.

Contudo, conforme consulta ao extrato de lançamento no Sistema Integrado de Gestão de Créditos (SIGEC), em anexo (SEI 3078244), verifica-se que existe penalidade aplicada em definitivo ao interessado no último ano contado da data do ato infracional.

Assim, no caso em tela, diante dos documentos acostados aos autos, entendo não ser possível aplicar quaisquer das circunstâncias atenuantes, das dispostas nos incisos do §1º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472/2018.

**Das Circunstâncias Agravantes** - Do mesmo modo, no caso em tela, diante dos documentos acostados aos autos, entendo não ser possível aplicar quaisquer das circunstâncias agravantes dispostas nos incisos do §2º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472/2018.

**Da Sanção a Ser Aplicada em Definitivo** - Assim, nos casos em que não há agravantes nem atenuantes, ou quando estas se compensam, deve ser aplicado o valor médio da tabela em Anexo à Resolução ANAC nº 25/2008 (norma vigente à época dos fatos).

Dessa forma, considerando nos autos as circunstâncias expostas acima, entendo que cabe a reforma da decisão, devendo a multa ser agravada para o seu patamar médio, no valor de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais).

### 3. CONCLUSÃO

Pelo exposto, vota-se por **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, reformando-se o valor da multa aplicada em primeira instância administrativa, **AGRAVANDO-SE** a pena para o valor R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais).

É o voto.

Rio de Janeiro, 30 de maio de 2019.

**Cássio Castro Dias da Silva**

SIAPE 1467237

Técnico em Regulação de Aviação Civil



Documento assinado eletronicamente por **Cassio Castro Dias da Silva, Presidente de Turma**, em 30/05/2019, às 13:07, 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 **3070129** e o código CRC **4D722D52**.

SEI nº 3070129



## CERTIDÃO

Rio de Janeiro, 30 de maio de 2019.

### CERTIDÃO DE JULGAMENTO EM SEGUNDA INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA

#### **498ª SESSÃO DE JULGAMENTO DA ASJIN**

**Processo (NUP):** 00065.008738/2018-06

**Interessado:** EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO

**Crédito de Multa (SIGEC):** 666.193/18-9

**AINI:** 003641/2018

#### **Membros Julgadores ASJIN:**

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

Certifico que a ASJIN da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, ao apreciar o processo em epígrafe, proferiu a seguinte decisão:

A Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância, por unanimidade, NEGOU PROVIMENTO ao recurso, reformando o valor da multa aplicada em primeira instância administrativa, AGRAVANDO a pena para o valor R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais) nos termos do voto do Relator.

Os Membros Julgadores votaram com o Relator.

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



Documento assinado eletronicamente por **Cassio Castro Dias da Silva, Presidente de Turma**, em 30/05/2019, às 13:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **SERGIO LUIS PEREIRA SANTOS, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 30/05/2019, às 13:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Renata de Albuquerque de Azevedo, Especialista**



em **Regulação de Aviação Civil**, em 30/05/2019, às 13:08, 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 **3077959** e o código CRC **5161F1E1**.

---

**Referência:** Processo nº 00065.008738/2018-06

SEI nº 3077959