

**VOTO**
**PROCESSO: 00065.057505/2018-29**
**INTERESSADO: @INTERESSADOS\_VIRGULA\_ESPACO\_MAIUSCULAS@**
**MARCOS PROCESSUAIS**

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Data da Infração	Data da Lavratura do AI	Notificação do AI	Defesa Prévia	Decisão de Primeira Instância (DC1)	Notificação da DC1	Multa aplicada em Primeira Instância	Postagem do Recurso
00065.057505/2018-29	668237195	006498/2018	01/12/2015	09/11/2018	05/12/2018	13/12/2018	27/06/2019	24/07/2019	R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais)	31/07/2019

**Infração:** Deixar de apresentar a Identificação do Perigo da Fauna (IPF) e o Programa de Gerenciamento do Risco da Fauna (PGRF) do aeródromo à ANAC, no prazo estabelecido em legislação, para análise e verificação de conformidade com os requisitos do RBAC nº 164.

**Enquadramento:** Artigo 289 da Lei nº 7.565/1986, c/c itens 164.1(b)(1), 164.53(a)(2) e 164.53(b) do RBAC nº 164 c/c item 14 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 por 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:

No dia 01 de novembro de 2018, às 20:29, foi constatado que a Infraero, operadora do Aeroporto Santa Genoveva / Goiânia - SBGO, não apresentou à Anac a Identificação do Perigo da Fauna - IPF e o Programa de Gerenciamento do Risco da Fauna - PGRF do referido aeródromo, no prazo estabelecido em legislação, para análise e verificação de conformidade com os requisitos do RBAC nº 164.

**2. HISTÓRICO**

2.1. Tendo sido notificada do auto de infração em 05/12/2018, a empresa autuada apresentou defesa em 13/12/2018.

2.2. Em 27/06/2019 foi emitida a Decisão Primeira Instância aplicando penalidade de multa no valor mínimo de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), dada a existência de circunstâncias atenuantes e ausência de agravantes aplicáveis ao caso.

2.3. Devidamente notificada da Decisão de Primeira Instância, a interessada interpôs recurso tempestivo:

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 - **Vício formal e material na Resolução nº 25/2008**. Reclama que não foi respeitado o rito previsto no art. 27 da Lei nº 11.182/2005 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;

III - **Nulidade do processo em decorrência de convalidação do auto de infração**. Se queixa de convalidação datada de 10/04/2019 que alterou a capitulação, a data do fato e os valores (mínimos, médios e máximos) das multas de R\$ 20.000, R\$ 35.000 e R\$ 50.000, para R\$ 40.000, R\$ 70.000 ou R\$ 100.000 (respectivamente). Em seu entender, "...essas mudanças não foram unicamente formais, mas alteraram a própria substância do auto de infração. Ao fazê-lo, prejudicou-se a defesa da Infraero...". Prossegue, ainda, sustentando que "o princípio levantado pela decisão de piso pas de nullité sans grief, deveria ser lido em sentido diametralmente oposto – algo como s'il a grief, a nullité – visto que as nulidade material causou severo prejuízo, de modo que deve a presente instrução ser anulada e reiniciada";

IV - **Prescrição intercorrente**. Argumenta a existência de prescrição intercorrente no presente processo; "...já que a convalidação apontou a data do fato como sendo 1º/12/2015, o que significa que anulou-se substantivamente o auto de infração (assinado em 1º/11/2018) e deslocou para a segunda notificação, ocorrida apenas em 3/04/2019, quase 4 anos depois";

V - **Autuação apriorística**. Discorre acerca da ausência de provas capazes de

sustentar a infração imputada, mencionado que "...já na convalidação, não há qualquer registro da conferência de que os documentos não tenham sido entregues, mas apenas uma imputação abstrata com base na norma". Pontua, ainda, que a penalidade foi aplicada mesmo sem a existência de um agente público atestando a ocorrência do fato. Em suas palavras: "...a designação da data da vigência da norma como data da ocorrência do ilícito implica na desnecessidade de existência de agente investido na função fiscalizatória, o que, por sua vez viola o princípio da oficialidade";

VI - **Pedido.** Pede, por fim, "a reforma da decisão administrativa de primeira instância para que sejam acatados os argumentos apresentados na defesa e neste recurso".

2.4. É o relato.

### 3. **PRELIMINARES**

3.1. Conheço do Recurso vez que presentes seus pressupostos de admissibilidade e tempestividade. 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. Analisados todos os elementos constantes dos autos, em especial manifestações do interessado, atesto que lhe dada ampla oportunidade de manifestação no feito, respeitados prazos e dialética processual, de modo que preservados ampla defesa e contraditório inerentes ao certame.

3.2. 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 da aplicação das normas vigentes à época dos fatos, inclusive no que concerne às sanções aplicáveis.

#### 3.3. **Regularidade processual**

3.4. 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).

#### 3.5. **Recurso sem efeito suspensivo**

3.6. A INFRAERO requer a concessão do efeito suspensivo ao recurso, nos termos do parágrafo único do artigo 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.

3.7. 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 artigo 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.

3.8. 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.

3.9. 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 Segunda Instância, 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 Segunda Instância no âmbito da ANAC após a edição da Resolução nº 472, de 2008.

3.10. 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 Segunda 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.

3.11. Por fim, cumpre alertar que, embora não ocorra a inscrição em dívida ativa até o julgamento do recurso apresentado em Segunda 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 Primeira Instância, até a data do pagamento.

#### 3.12. **Vício formal e material na Resolução nº 25/2008**

3.13. 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".

3.14. 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).

3.15. 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.

3.16. Neste esboço, o descumprimento dos preceitos constantes de normatização editada pela Agência, a autoridade de aviação civil, subjugada, 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.

3.17. 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 editada, 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.

3.18. 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.

3.19. 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;

3.20. A doutrina administrativa especializada, especificamente no tocante à competência regulamentar das Agências Reguladoras (e por conseguinte a competência da ANAC para definir infrações), entende 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 elucidou:

A terceira técnica geral de delegação vem a ser a delegatização, 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).

3.21. 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 deslegalização 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.

3.22. 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.

3.23. Assim, a noção de regulação está intimamente ligada à 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. Por fim, não há que se falar em vício formal e material na Resolução nº 25/2008.

#### 4. **FUNDAMENTAÇÃO: MÉRITO E ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DO INTERESSADO**

##### 4.1. **Fundamentação da matéria e materialidade infracional**

4.2. A conduta imputada à autuada consiste em "deixar de apresentar a Identificação do Perigo da Fauna (IPF) e o Programa de Gerenciamento do Risco da Fauna (PGRF) do Aeroporto Santa Genoveva à ANAC no prazo estabelecido pelo RBAC nº 164". Tendo o fato sido enquadrado no artigo 289, inciso I, da Lei nº 7.565/1986 c/c itens 164.1(b)(1), 164.53(a)(2) e 164.53(b) do RBAC nº 164 c/c item 14 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, abaixo transcritos:

Lei nº 7.565/1986

Capítulo II

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;

RBAC nº 164

164.1 Aplicabilidade

(b) Os operadores de aeródromos que se enquadrem nos critérios a seguir devem assegurar a realização de uma Identificação do Perigo da Fauna – IPF e de um Programa de Gerenciamento do Risco da Fauna – PGRF:

(1) operador de aeródromo para o qual se exija um Certificado Operacional de Aeroporto, nos termos do RBAC 139;

(...)

164.53 Disposições Finais

(a) Os operadores de aeródromo devem submeter à ANAC a IPF e o PGRF correspondente, no prazo máximo de 18 (dezoito) meses a partir:

(...)

(2) da data em que o aeródromo vier a se enquadrar em uma das condições estabelecidas no parágrafo 164.1(b).

(b) A IPF e o PGRF devem ser encaminhados à ANAC, para análise e verificação de conformidade com os requisitos expostos neste regulamento.

Resolução ANAC nº 25/2008

Anexo III

Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos)

14. Não adotar medidas para o controle do perigo aviário. 40.000 70.000 100.000

##### 4.3. **Alegações do interessado**

4.4. **Nulidade do processo em decorrência de convalidação do auto de infração.** Não há que se falar em nulidade no caso em questão. Conforme já expressado na Análise Primeira Instância - PAS 355 (3096251) - a convalidação do Auto de Infração nº 006498/2018 está em consonância com a Resolução ANAC nº 472/2018. De se destacar que o setor competente em primeira instância, com o propósito de exaurir qualquer prejuízo ao contraditório ou à ampla defesa, devolveu o prazo de defesa, totalizando 20 (vinte) dias a contar do recebimento da notificação de convalidação. Veja que a descrição dos fatos se manteve após a convalidação do auto de infração, e que esta permitiu a identificação precisa da conduta punível.

4.5. Como se nota, o documento acusatório indica com clareza a descrição objetiva do fato, e uma vez não sendo comprovado que a omissão e o erro no enquadramento prejudicaram a identificação da conduta imputada, não há que se presumir qualquer vício insanável no auto de infração. Os vícios apontados não chegaram a afetar a essência do ato administrativo praticado, já que não dificultaram o atingimento de sua finalidade de individualização e apuração de infração, ou implicaram prejuízo ao exercício de seu direito à ampla defesa e ao contraditório.

4.6. Não tendo sido demonstrado qualquer prejuízo decorrente dos supostos erros mencionados e, ante a forma simples que rege os atos administrativos, não há que se falar em nulidade ("pas de nullité sans grief"), afastando-se a necessidade de lavrar novo auto de infração.

4.7. Lembre-se que convalidação é uma forma de corrigir vícios existentes em um ato válido, sendo preceituada no art. 55 da Lei nº 9.784/1999, *in verbis* :

Lei nº 9.784/1999

Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.

4.8. Deste modo, diante da existência de um vício de natureza sanável em determinado ato administrativo, a convalidação é possível. Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que se um ato administrativo está contaminado com vício sanável, a Administração não teria qualquer margem de decisão, sendo obrigada a proceder à convalidação. Exceção feita ao ato discricionário com vício de competência, uma vez que, se a autoridade competente não realizou a análise de conveniência e oportunidade quando da edição do ato, ela não estaria obrigada a convalidá-lo, podendo anulá-lo em face do vício apresentado.

4.9. A Lei nº 9.784/1999, ao falar que os atos com defeitos sanáveis poderão ser convalidados, não teve o objetivo de asseverar genericamente a discricionariedade no exercício da prerrogativa, mas, sim, o de sepultar as controvérsias sobre a possibilidade de convalidação. Portanto, entendemos que são precisas as mencionadas conclusões de Celso Antônio Bandeira de Mello no sentido de que a convalidação é ato vinculado.

4.10. No caso em questão, observa-se que a redação da norma, em vigor à época do fato, não continha o mencionado item 34 da Tabela II (Construção, modificação, operação, manutenção e resposta à emergência em aeródromos), que foi incluído apenas pela Resolução nº 382/2016. Assim, faz-se necessário enquadrar a ocorrência no item 14 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, na redação da Resolução nº 25/2008 em

vigor à época do fato, que indicava como passível de aplicação de sanção de natureza pecuniária a conduta descrita como "4. Não adotar medidas para o controle do perigo aviário". Por tal razão, o decisor de primeira instância não teria outra opção que não convalidá-lo.

4.11. **Sobre as alegações do autuado de que houve a prescrição de pretensão punitiva da Agência**, a primeira linha a ser traçada quando se menciona em interrupção de contagem de prazo é diferenciar os conceitos de interrupção e suspensão. A interrupção do prazo se verifica quando, depois de iniciado seu curso, em decorrência de um fato previsto em lei, tal prazo se reinicia. Ou seja, todo o prazo decorrido até então é desconsiderado. Assim, qualquer das hipóteses presentes no artigo 2º da Lei 9.873/1999 interromperá o prazo prescricional que volta a seu início.

Lei 9.873/1999

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva: (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III - pela decisão condenatória recorível.

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

4.12. O exame da ocorrência da prescrição intercorrente deve ser balizada pela Lei n.º 9.873/99, mais especificamente pelo §1º, do art. 1º desta lei.

4.13. Ademais, importante destacar que uma vez instaurado o procedimento administrativo, nos termos do Parecer CGCOB/DICON nº 005/2008 "*correm simultaneamente contra a Administração a prescrição de cinco anos e a prescrição intercorrente de três anos (...)*". Escrutinando o texto legal, é possível concluir que a prescrição intercorrente tem alguns requisitos para que se caracterize, quais sejam: i) processo administrativo paralisado por mais de 3 (três) anos; ou ii) pendente de julgamento ou despacho.

4.14. É importante que se tenha em mente que estamos diante de um ônus à administração, cujo intento é o combate à morosidade do processo. Este princípio está estritamente ligado ao princípio constitucional da eficiência na administração pública.

4.15. Conforme exposto na Nota nº 04/2014/DIGEVAT/CGCOB/PGF: "*com efeito, paralisado é o mesmo que parado, de modo que qualquer movimento que se faça para impulsionar o processo administrativo adiante modifica a condição anterior de inércia do processo*". É dizer que traga alteração substancial à figura da matéria tratada nos autos, com um mínimo teor de análise do direito tratado (para suprir o requisito legal "pendente de análise ou despacho"), objetivando tornar a solução do caso.

4.16. Nos termos do art. 2º, § 1º da Lei nº 9.873/99 e da Nota Técnica CGCOB/DICON nº 043/2009, restou consignado que "*a interrupção da prescrição intercorrente não se limita às causas previstas no art. 2º, da Lei nº 9.873/98, bastando para tanto que a Administração pratique atos indispensáveis para dar continuidade ao processo administrativo*". Assim, no tocante aos marcos interruptivos da prescrição intercorrente, notamos aqui que o legislador optou no §1º, do art. 1º da lei de prescrição administrativa por um rol exemplificativo de hipóteses de interrupção que, embora também aproveite das hipóteses do art. 2º, lança mão da característica essencial de modificação da condição anterior do processo para caracterizar um marco interruptivo.

4.17. De acordo com o Parecer CGCOB/DIGEVAT Nº 0013/2013 (disponível em <https://redeagu.agu.gov.br/Principal.aspx>):

9. Bem, pode-se sintetizar, a partir de tudo quanto mencionado acima, que, para a caracterização da prescrição intercorrente, prevista no § 1º do artigo 1º da Lei nº 9.873/99, é indispensável a demonstração (i) de que houve a paralisação imotivada do processo, de forma a revelar a completa inércia da Administração, ante a ausência da prática de qualquer ato processual tendente a apurar a infração; ou (ii) de que, embora tenha havido manifestação administrativa, fique comprovado que esse ato caracterizou-se como meramente procrastinatório, sem aptidão para dar o impulso necessário à solução da demanda. Enfim, para evitar a configuração da prescrição intercorrente é fundamental comprovar a tramitação qualificada dos autos, assim entendida como aquela em que os atos são indispensáveis para a continuidade do processo administrativo.

4.18. Ademais, segundo a Nota DIGEVAT/CGCOB/PGF/AGU nº 006/2014:

1. Trata-se de expediente oriundo da XI Reunião Técnica dos Procuradores chefes das Agências Reguladoras, no qual foi sugerido que a Procuradoria Geral Federal adotasse os posicionamentos indicados nos itens I.(a) e I.(b) daquele documento, a seguir transcritos, 'uniformizando o entendimento jurídico sobre esses dois aspectos':

(a). Os prazos prescricionais previstos no art. 1º, caput, e § 1º, da Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999 (prescrição quinquenal e trienal, respectivamente) correm de forma paralela. Deliberação por unanimidade.

(b). O prazo prescricional trienal (art. 1º, § 1º, da Lei nº 9.873/99, de 23 de novembro de 1999) é interrompido com a prática de atos que dão impulso ao processo. Deliberação por unanimidade.

4.19. Deste modo, considerando os documentos constantes nos autos, não houve paralisação do Processo Administrativo por tempo superior ao permitido na Lei. Assim, não há que se falar em prescrição quinquenal ou intercorrente no presente caso.

4.20. **Quanto a possível ausência de provas capazes de sustentar a infração imputada**, necessário ressaltar que os atos administrativos são presumidos verdadeiros e legais até que se prove o contrário, em consonância com o princípio da legalidade contido no caput do art. 37 da Constituição Federal. Assim, a Administração Pública, no caso representada pela ANAC e pelo Ministério da Saúde, não tem o ônus de provar que seus atos são legais e a situação que gerou a necessidade de sua prática realmente existiu, cabendo ao destinatário do ato, no caso o autuado, o encargo de provar que o agente administrativo estava equivocado.

4.21. Essa característica deflui da própria natureza do ato administrativo como ato emanado de agente público, que é um legítimo representante do Estado. Vários são os fundamentos dados a essa característica; o fundamento precípuo, no entanto, reside na circunstância de que se cuida de atos emanados de agentes detentores de parcela do Poder Público, imbuídos, como é natural, do objetivo de alcançar o interesse público que lhes compete proteger. Desse modo, inconcebível seria admitir que não tivessem a aura de legitimidade, permitindo-se que a todo momento sofressem algum entrave oposto por pessoas de interesses contrários.

4.22. Destaca-se que a presunção de veracidade dos fatos narrados no teor do ato administrativo são relativas (*juris tantum*) e deve admitir a impugnação de seu mérito pelo sujeito interessado, a partir de um procedimento instrutório que oportunize a produção de provas, dentro de uma relação processual que garanta o contraditório e a ampla defesa, tanto na própria esfera administrativa quanto na via da tutela jurisdicional. Desta forma, a presunção de legitimidade dos atos administrativos tem por consequência a transferência do ônus probatório para o administrado. Se este não ilide a presunção, provando que a administração agiu ao arrepio da lei, prevalecem a validade e a eficácia do ato impugnado.

4.23. As manifestações de vontade da Administração Pública são instrumentalizadas por meio de atos que gozam de uma série de prerrogativas outorgadas pelo Direito Público, que autorizam o Estado a submeter de forma imediata o sujeito particular a deveres e obrigações. Nesse contexto, o atributo da presunção de legalidade, legitimidade e veracidade dos atos administrativos é a qualidade conferida pelo ordenamento jurídico que fundamenta a fé pública de que são dotadas as manifestações de vontade expedidas por agente da Administração Pública e por seus agentes no exercício da função administrativa. "*O efeito prático de tal presunção é o de inverter o ônus da prova*" (DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2001, página 72).

4.24. Essas presunções, especialmente a presunção de veracidade dos fatos narrados no teor do ato administrativo, são relativas (*juris tantum*) e devem admitir a impugnação de seu mérito pelo sujeito interessado, a partir de um procedimento instrutório que oportunize a produção de provas, dentro de uma relação processual que garanta o contraditório e a ampla defesa, tanto na própria esfera administrativa quanto na via da tutela jurisdicional.

4.25. Importante ressaltar que compete ao autuado trazer aos autos do processo documentos que comprovem sua inocência, tal como prescrito nos artigos 36 e 37 da Lei nº 9.784/1999, lei que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal:

Lei nº 9.784/1999

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

Art. 37. Quando o interessado declarar que fatos e dados estão registrados em documentos existentes na própria Administração responsável pelo processo ou em outro órgão administrativo, o órgão competente para a instrução provará, de ofício, à obtenção dos documentos ou das respectivas cópias.

4.26. Isso posto, conclui-se 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. DOSIMETRIA DA SANÇÃO

5.1. A Decisão de Primeira Instância aplicou multa no valor mínimo de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) dada a existência de circunstâncias atenuantes e ausência de agravantes aplicáveis ao caso, conforme previsto no item 14 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, vigente à época da infração.

5.2. A Resolução ANAC nº 472, que entrou em vigor em 07/12/2018, determinou em seu artigo 82 que suas novas disposições aplicam-se a todos os processos em curso, sem prejuízo dos atos já praticados, inclusive no que concerne às sanções aplicáveis. No tocante à gradação das sanções, ficaram estabelecidos no artigo 36 da nova norma os critérios para a aplicação das circunstâncias atenuantes e agravantes, como segue:

### 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. No caso em análise, o interessado não reconhece a prática de infração e pede a anulação do auto de infração. Desta forma, concluo não ser aplicável esta circunstância como causa de atenuante 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 01/12/2015, que é a data da infração ora analisada. Em pesquisa no Sistema Integrado de Gestão de Créditos (SIGEC) dessa Agência se identificou penalidade anteriormente aplicada ao autuado nessa situação, a exemplo do crédito de número 661728170. Não devendo ser considerada essa circunstância atenuante como causa de diminuição do valor da sanção:

### 5.4. Circunstâncias Agravantes

a) Quanto à existência de circunstância agravante, são as hipóteses previstas no §2º do art. 36, da Resolução ANAC nº 472/2018: a reincidência; a recusa em adotar medidas para reparação dos efeitos da infração; a obtenção, para si ou para outrem, de vantagens resultantes da infração; a exposição ao risco da integridade física de pessoas ou da segurança de voo; e a destruição de bens públicos. Em pesquisa ao Sistema Integrado de

Gestão de Créditos dessa Agência não se identificou a reincidência de infração de mesma natureza. Destá forma, não deve ser aplicada essa circunstância agravante como causa de aumento do valor da sanção para o seu patamar máximo.

## 6. CONCLUSÃO

6.1. Por tais razões, voto por CONHECER DO RECURSO E NOTIFICAR O INTERESSADO ACERCA DA POSSIBILIDADE DE AGRAVAMENTO da multa aplicada em primeira instância administrativa para o valor intermediário de R\$ 70.000 (setenta mil reais) em desfavor da empresa interessada, haja a vista a ausência de circunstância atenuante, conforme análise de dosimetria acima.

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 21/10/2019, às 15:20, 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 **3593079** e o código CRC **6A7FBEA6**.

SEI nº 3593079



## VOTO

**PROCESSO: 00065.057505/2018-29**

**INTERESSADO: @INTERESSADOS\_VIRGULA\_ESPACO\_MAIUSCULAS@**

Nos termos do art. 13 da Instrução Normativa nº 135, de 28 de fevereiro de 2019, profiro meu voto nos seguintes termos:

I- Concordo com o Voto JULG ASJIN (3593079), que decidiu por NOTIFICAR O INTERESSADO ACERCA DA POSSIBILIDADE DE AGRAVAMENTO da multa aplicada em primeira instância administrativa para o valor intermediário de R\$ 70.000 (setenta mil reais) em desfavor da empresa interessada, haja a vista a ausência de circunstância atenuante, nos termos do Voto da Relatora.

Hildenise Reinert

SIAPE 1479877

Membro julgador da ASJIN/ANAC - Portaria Nomeação nº 2218, de 17 de setembro de 2014.



Documento assinado eletronicamente por **Hildenise Reinert, Analista Administrativo**, em 22/10/2019, às 11:15, 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 **3642276** e o código CRC **4399D937**.

SEI nº 3642276





## VOTO

**PROCESSO: 00065.057505/2018-29**

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

Em consonância com o disposto no artigo 13 da Instrução Normativa nº 135, de 28 de fevereiro de 2019, profiro meu voto nos seguintes termos:

I- Acompanho o voto da relatora, Voto JULG ASJIN - SEI 3593079, o qual decidiu por **NOTIFICAR O INTERESSADO ACERCA DA POSSIBILIDADE DE AGRAVAMENTO** da multa aplicada em primeira instância administrativa em desfavor da EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO para o valor intermediário de **R\$ 70.000 (setenta mil reais)**, haja a vista o afastamento das circunstâncias atenuantes anteriormente consideradas, nos termos do Voto da Relatora.

*Cássio Castro Dias da Silva*

SIAPE 1467237

Presidente da Turma Recursal - Rio de Janeiro



Documento assinado eletronicamente por **Cassio Castro Dias da Silva, Presidente de Turma**, em 23/10/2019, às 10:04, 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 **3647368** e o código CRC **987EB0ED**.

SEI nº 3647368



## CERTIDÃO

Brasília, 23 de outubro de 2019.

### **CERTIDÃO DE JULGAMENTO EM SEGUNDA INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA**

#### **503ª SESSÃO DE JULGAMENTO DA ASJIN**

**Processo:** 00065.057505/2018-29

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

**Auto de Infração:** 006498/2018

**Crédito de multa:** 668.237/19-5

**Membros Julgadores ASJIN:**

- Cássio Castro Dias da Silva - SIAPE 1467237 - Portaria nº 751, de 07/03/2017 e 1.518, de 14/05/2018 - Presidente da Sessão Recursal
- Samara Alecrim Sardinha - SIAPE 1649446 - Portaria nº 3883, de 17 de dezembro de 2018 - **Relatora**
- Hildenise Reinert - SIAPE 1479877 - Portaria ANAC nº 2218, de 17 de setembro de 2014. - Membro Julgador

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

2. A ASJIN, por unanimidade, votou por **NOTIFICAR** o interessado acerca da **POSSIBILIDADE DE AGRAVAMENTO** da multa aplicada em Primeira Instância Administrativa, para o valor de **R\$ 70.000 (setenta mil reais)**, em desfavor da EMPRESA BRASILEIRA DE INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO, em virtude do possível afastamento das circunstâncias atenuantes apontadas na Decisão de primeira instância.

3. Os Membros Julgadores votaram com a Relatora.



Documento assinado eletronicamente por **Cassio Castro Dias da Silva, Presidente de Turma**, em 24/10/2019, às 15:07, 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 **Samara Alecrim Sardinha, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 29/10/2019, às 09:23, 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 **Hildenise Reinert, Analista Administrativo**, em 29/10/2019, às 10:04, 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 **3649853** e o código CRC **5D551FAA**.

---