

VOTO

PROCESSO: 00065.004536/2018-87

INTERESSADO: EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO

MARCOS PROCESSUAIS

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Data da Infração	Item não Cumprido	Lavratura do AI	Notificação do AI	Defesa Prévia	Decisão de Primeira Instância (DCI)	Notificação da DCI	Multa aplicada em Primeira Instância	Protocolo do Recurso	Decisão Monocrática de Segunda Instância - Possibilidade de Agravamento da sanção	Notificação de Possibilidade de Agravamento da sanção	Protocolo da Manifestação
00065.004536/2018-87	666897196	003275/2018	01/09/2017	3	26/01/2018	09/02/2018	05/03/2018	08/02/2019	25/03/2019	R\$ 20.000,00	01/04/2019	20/05/2019	28/05/2019	04/06/2019
			01/10/2017	10						R\$ 20.000,00				
			01/09/2017	11						R\$ 20.000,00				
			01/09/2017	12						R\$ 20.000,00				
			01/10/2016	13						R\$ 20.000,00				
			01/10/2017	15						R\$ 20.000,00				
			01/10/2017	16						R\$ 20.000,00				
			01/10/2017	18						R\$ 20.000,00				
			01/10/2017	19						R\$ 20.000,00				

Enquadramento: Art. 289, inciso I da Lei nº 7.565/86 c/c itens 139.211 (a)(1), 139.211 (b)(2) e 139.213 do RBAC 139 c/c item 9 da Tabela I - Certificação Operacional de Aeroportos - Operador de Aeródromo do Anexo III da Res. ANAC nº 25/2008.

Infração: Deixar de cumprir elementos que ensejaram a concessão do Certificado Operacional de Aeroporto - plano de ações corretivas.

Relatora: Thaís Toledo Alves – SIAPE 1579629 (Portaria Nomeação Membro Julgador ANAC nº 453, de 08/02/2017).

1. RELATÓRIO

1.1. Introdução

1.2. Trata-se de recurso interposto pela EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO, em face da Decisão 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.

1.3. O AI descreve que:

O operador do Aeroporto Internacional do Recife/PE - Guararapes-Gilberto Freyre (SBRF) não cumpriu 09 (nove) itens do Plano de Ações Corretivas (PAC) acordado como condição para outorga do Certificado Operacional, no âmbito do processo 60800.002171/2007-64. Corrobora este fato documentação encaminhada pelo operador juntada ao protocolo 00067.501989/2017-56 e ao processo 00065.570757/2017-68.

1.4. Defesa Prévia

I - Inexistência de responsabilidade exclusiva da Infraero pelo cumprimento dos itens do Plano de Ações Corretivas, em razão da dependência desta empresa pública da disponibilidade de recursos por parte do Governo Federal para a execução dos empreendimentos previstos na regularização das não conformidades;

II - Apresenta algumas considerações técnicas acerca do Plano de Ação Corretiva:

a) No tocante às não conformidades identificadas pelos números 3, 11 e 12, o interessado afirma que solicitou a alteração cadastral, através do Ofício nº 303/SBRF(RFGP)/2015 de 27/03/2015, de modo a cumprir as ações corretivas prevista no PAC. Até a data da defesa, a reconfiguração das distâncias declaradas não havia sido devidamente publicada através de NOTAM ("notice to airmen");

b) Quanto aos itens 10, 15, 18 e 19, o interessado esclarece que a empresa contratada descumpriu cláusulas contratuais a ponto de a INFRAERO rescindir o contrato, considerando que a construtora não se "aparelhou adequadamente" para a execução do serviço. Apesar disso, sustenta que adotou medidas mitigadoras adicionais, o que ficou registrado nas Análises de Impacto sobre a Segurança Operacional (AISO) nº 003/SBRF/2015 e 006/SBRF/2016;

c) Para o item 13 do rol de não conformidades, alega que realiza o monitoramento e a avaliação de pavimentos nas suas três esferas administrativas: Centro Corporativo da Sede em Brasília, Unidades de Apoio, antigos Centros de Suporte e nos próprios aeroportos, onde as equipes de manutenção são responsáveis por inspeções, avaliações e manutenções preventivas e corretivas - "todos previstos nos Programas de manutenção de Áreas Pavimentadas", com o intuito de garantir as condições funcionais e estruturais dos pavimentos aeroportuários;

d) A correção das não conformidades representadas nos itens 15, 16 e 19, que tratam dos pavimentos do pátio de estacionamento, das pistas de táxi e da área em frente à Seção Contraincêndio (SCI), dependeriam, sob sua perspectiva, da liberação de recursos financeiros pelo governo federal para a contratação de obras de engenharia de grande porte - o que já teria sido solicitado ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, através do Ofício nº 878/PRESI/DF/2017-R (item 23).

III - Vício formal e material da Resolução nº 25/2008;

IV - Inexiste autorização legislativa para que a ANAC estabeleça valor de sanção, qualquer que seja a hipótese;

V - Termo de Ajustamento de Conduta - a Infraero formula, conjuntamente com a sua defesa, pedido de celebração de TAC para definir as medidas corretivas e prazos a serem observados com vistas a adequar sua conduta, no que tange à matéria objeto da autuação em comento;

1.5. Outros Atos Processuais

a) Despacho COIM, em 30/04/2018, indicando a instauração do processo 00058.015078/2018-09 com o intuito de proporcionar decisão uniforme quanto aos

pedidos de celebração de TAC formulados para 6 (seis) autos de infração lavrados por descumprimento de PAC.

b) Despacho GFIC, em 08/06/2018, anexando aos autos uma cópia do Ofício nº 74/2016/GCOP/SIA-ANAC de 30/06/2016 (1899608), referente ao encaminhamento da versão aprovada do Plano de Ações Corretivas (PAC) do Aeroporto Internacional de Recife – Guararapes/Gilberto Freyre (SBRF), como condicionante para a manutenção do Certificado Operacional de Aeroporto nº 013/SBRF/2016.

1.6. Decisão de Primeira Instância

1.7. O setor competente, em motivada de Decisão de Primeira Instância, afastou todos os argumentos de defesa prévia, confirmou o ato infracional pela prática do disposto no art. 289, inciso I da Lei nº 7.565/86 c/c itens 139.211 (a)(1), 139.211 (b)(2) e 139.213 do RBAC 139 e aplicou multa, no **patamar mínimo, no valor de R\$ 20.000,00 (vinte e mil reais), para cada uma das 9 (nove) condutas**, como sanção administrativa, conforme item 9 da Tabela I (Certificação Operacional de Aeroportos – Operador de Aeródromo) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, totalizando o montante de R\$ 180.000,00 (cento e oitenta mil reais). Considerou, na ocasião haver a incidência da circunstância atenuante prevista no artigo 36, § 1º, inciso I (o reconhecimento da prática da infração) e inexistência de circunstâncias agravantes previstas no §2º, ambos previstos na Resolução ANAC nº 472/2018.

1.8. Recurso

1.9. Em grau recursal apresenta os seguintes argumentos (SEI 2862620):

I - 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 geraria prejuízos operacionais severos para a administradora aeroportuária e para o erário. Eventual indeferimento do pleito de efeito suspensivo, no caso dos autos, atentaria contra o princípio do duplo grau de jurisdição e conta a Lei, conforme art. 1º- A da Lei 9.873/1999;

II - Ocorrência de *Bis In Idem* pois a infração não se configura em relação a cada item (não conformidade) do PAC que não tenha sido corrigido, mas sim em relação ao fato de não se cumprir os requisitos relacionados à certificação operacional de aeroporto. O tipo infracional tem como infração o fato de que a Infraero não observou os requisitos relacionados à certificação operacional do Aeroporto de Recife e não o fato de que não corrigiu itens (não conformidades) do Plano de Ações Corretivas (PAC) aprovado pela ANAC;

III - Vício formal e material da Resolução nº 25/2008;

IV - Inexiste autorização legislativa para que a ANAC estabeleça valor de sanção, qualquer que seja a hipótese;

V - Por requer a anulação do presente processo por conter vícios formais e materiais e, caso se entenda pela manutenção da aplicação da penalidade de multa, requer seja reconhecido que o fato narrado no Auto de Infração somente pode configurar, em tese, uma única infração. Por fim, no caso de não acolhimento das razões aqui expostas, o que se admite apenas em tese, requer a manutenção da penalidade em seu patamar mínimo.

1.10. Notificação de Possibilidade de Agravamento

1.11. Notificada sobre a possibilidade de agravamento da sanção aplicada em primeira instância ante o afastamento da circunstância atenuante prevista no art. 36, § 1º, inciso I da Resolução ANAC nº 472/2018 (o reconhecimento da prática da infração), foi aberto prazo ao Recorrente para as alegações finais, conforme Ofício nº 3921/2019/ASJIN-ANAC (SEI 3043482).

1.12. Manifestação

1.13. Por meio de Manifestação (SEI 3098583) o Interessado questionou o afastamento da circunstância atenuante de reconhecimento da prática infracional, pleiteou novamente o reconhecimento de *bis in idem* e, subsidiariamente, requer que seja reduzida as sanções ao patamar mínimo.

1.14. É o relatório

2. PRELIMINARES

2.1. Da aplicação do efeito suspensivo ao recurso administrativo

2.2. A Interessada pleiteia a aplicação do efeito suspensivo ao recurso, nos termos do parágrafo único do art. 61 da Lei nº 9.784, de 1999, argumentando que uma eventual inscrição em dívida ativa por título reformável em grau recursal geraria prejuízos operacionais severos para a administradora aeroportuária e para o erário. Afirma, ainda, que o eventual indeferimento do pleito de efeito suspensivo, no caso dos autos, atentaria contra o princípio do duplo grau de jurisdição e mesmo contra a Lei, em especial o art. 1º-A, da Lei 9.873, de 1999 (redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009).

2.3. Sobre o assunto tecemos as seguintes considerações.

2.4. A Resolução ANAC nº 472, de 6 de junho de 2018, no art. 38, § 1º, prevê a aplicação do efeito suspensivo ao recurso em situação excepcional, quando a autoridade decisora, de ofício ou a pedido, entender presente a hipótese de "*justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução*" (art. 61, parágrafo único, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999).

2.5. No caso dos autos, considerando o art. 53 do mesmo diploma normativo a movimentação do expediente para efeito de cobrança deve ocorrer somente após a constituição definitiva da multa. Logo, sem atos de cobrança anteriores inexistente a possibilidade de inscrição prévia em dívida ativa, de modo que **o recebimento do recurso é feito apenas no efeito devolutivo**. O entendimento se alinha à Lei nº 7.565/86, que estabelece em seu artigo 292, § 2º que o procedimento será sumário, com efeito suspensivo. A citada Resolução 472/2018, que estabelece providências administrativas decorrentes do exercício das atividades de fiscalização sob competência da ANAC, e por conseguinte o rito de constituição e aplicação de sanções administrativas na Agência é expressa no art. 53 que encerra o contencioso administrativo mediante a imposição de sanção pecuniária, o autuado terá o prazo de 30 (trinta) dias para o cumprimento da decisão proferida contados da sua intimação.

2.6. Isso posto, com a leitura integrada dos dois dispositivos, conclui-se que por efeito suspensivo se entende que o efeito da aplicação da sanção somente se estabelece após concluído o feito/procedimento de apuração. Por isso **não se enxerga "justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução" do art. 61 da Lei nº 9.784/1999 que justifique a aplicação do efeito suspensivo conforme o pleito**. Por força do art. 53, o feito somente deve seguir para eventual cobrança depois de finalizada a questão de mérito, em definitivo.

2.7. No que diz respeito ao argumento da autuada de que o eventual indeferimento do pleito de efeito suspensivo, no caso dos autos, 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, caso permaneça a condição de inadimplência.

2.8. Da alegação de vício formal na Resolução nº 25/2008

2.9. Importante frisar, inicialmente, que a Resolução ANAC nº 25/2008 não é a fonte primária da obrigação e referência única na aplicação da sanção, sendo complementada, no caso concreto, pelo art. 289, inciso I e art. 36, § 1º da Lei 7.565/86 c/c com art. 10 da Resolução ANAC nº 236/2012

2.10. A Resolução ANAC nº 25/2008 apenas prevê valores distintos de multa para as diversas hipóteses de infração à legislação complementar editada pela ANAC, conforme definido no caput do art. 289 do CBA.

2.11. Especificamente quanto aos valores das multas previstos nas tabelas, há que se salientar, primeiramente, que a Resolução ANAC nº 25/2008 foi editada em substituição à Resolução ANAC nº 13/2007, a qual, por sua vez, substituiu a antiga IAC 012-1001.

2.12. Esta IAC foi aprovada pela Portaria DAC Nº 130/DGAC, de 27 de janeiro de 2003,

publicada no DOU nº 23, de 31 de janeiro de 2003, portanto, anteriormente à Lei nº 11.182/2005. O Anexo 6 da referida Instrução continha Tabela de Infrações, que indicava, para os casos de infrações referentes à administração aeroportuária, apenas uma única ocorrência genérica com a seguinte descrição: "Infração aos preceitos gerais do CBA ou da legislação complementar". A multa consignada para as ocorrências, no caso de pessoa jurídica, previa o valor máximo de R\$ 200.000,00. A Resolução ANAC nº 13/2007 apenas manteve referida disposição, em termos idênticos.

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

2.14. Há que se ressaltar, ainda, que o ato normativo em questão foi editado pela ANAC nos limites de sua competência reguladora, assim definida no art. 8º da Lei nº 11.182/2005, com destaque para os incisos VII, X, XI, XXX, XXXV e XLVI. Trata-se, portanto, de norma revestida de presunção de legalidade e legitimidade, como são os atos da Administração Pública Federal, não havendo que se falar na existência de qualquer vício, seja formal ou material.

2.15. Destaca-se, ainda, que referida Resolução tem por escopo garantir a segurança das operações aéreas, visto que consiste em instrumento eficaz e necessário para compelir os regulados a cumprirem os requisitos de segurança previstos na Lei e na legislação complementar editada por esta Agência.

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

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

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

2.19. Da alegação de vício material na Resolução nº 25/2008

2.20. Cabe ressaltar que compete à União, por intermédio da ANAC, regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, em conformidade com o disposto no artigo 2º da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005 – Lei da ANAC.

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

Lei nº 11.182/2005

Art. 5º A ANAC atuará como autoridade de aviação civil, assegurando-se-lhe, nos termos desta Lei, as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência.

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

Lei nº 11.182/2005

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

(...)

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

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

2.24. 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.

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

2.26. É atribuição da ANAC a fiscalização do fiel cumprimento não só das normas existentes no Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA, mas também de toda a legislação complementar relativa à matéria – leis especiais, decretos e demais normas, conforme art. 1º, §3º do CBA a seguir, incluindo-se nessas as anteriormente expedidas pelo Ministério da Aeronáutica (art. 12) enquanto autoridade aeronáutica (art. 2º), e aquelas editadas pela própria Agência na qualidade de autoridade de aviação civil (Lei nº 11.182/05, art. 5º).

CBA

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

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

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

CBA

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

(...)

2.28. 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.

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

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

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

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

2.33. Diante do exposto, especificamente, quanto ao presente caso, verifica-se que a imposição de penalidade por deixar de cumprir elementos que ensejaram a concessão do Certificado Operacional de Aeroporto teve amparo legal no art. 289, inciso I c/c ns 139.211 (a)(1), 139.211 (b)(2) e 139.213 do RBAC 139 c/c item 9 da Tabela I - Certificação Operacional de Aeroportos - Operador de Aeródromo do Anexo III da Res. ANAC nº 25/2008

2.34. Conforme já citado, o artigo 289, inciso I, da Lei nº 7.565/86, autoriza, dentre outras medidas, a imposição de sanção pecuniária no caso de descumprimento tanto dos preceitos do próprio CBA, como do das disposições da “legislação complementar”.

2.35. No próprio CBA, mais especificamente, no § 1º do artigo 36, encontra-se a competência da autoridade aeronáutica, hoje, como já abordado, autoridade de aviação civil – ANAC (artigo 5º da Lei da ANAC), para a coordenação e o controle da exploração da atividade aeroportuária:

CBA

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

I - diretamente, pela União;

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

III - mediante convênio com os Estados ou Municípios;

IV - por concessão ou autorização.

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

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

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

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

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

(grifo nosso)

2.36. Ainda nesta linha de raciocínio, deve-se, também, apontar à infringência à norma complementar, *neste caso*, o Regulamento Brasileiro de Aviação Civil - RBAC 139 que trata da Certificação operacional de aeroportos. E quanto à tabela de valores da sanção, verifica-se que a infração está disposta no item 9 da Tabela I - Certificação Operacional de Aeroportos - Operador de Aeródromo do Anexo III da Res. ANAC nº 25/2008

2.37. 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.

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

2.39. **Da Inexistência de autorização legislativa para que a ANAC estabeleça valor de sanção**

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

CBA

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

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

2.41. Determina o Código, ainda, no seu art. 295, que a multa eventualmente imposta deverá estar consonante com a gravidade da infração praticada:

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

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

2.44. Cabe recordar que a IAC 012-1001 foi revogada pela Resolução ANAC nº 13, de 23 de agosto de 2007 e, posteriormente, essa Resolução foi substituída pela Resolução ANAC nº 25, de 25 de abril de 2008. Muito embora a Resolução nº 472/2018 tenha revogado a Resolução ANAC nº 25/2008, o

art. 82 daquela Resolução estabeleceu 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**.

2.45. Sendo assim, existem parâmetros objetivos para a dosimetria das sanções pecuniárias em conformidade com a gravidade da infração, estabelecendo-se, nos Anexos à Resolução ANAC nº 25/2008, três faixas de aplicação, conforme circunstâncias atenuantes e agravantes, e a especificação de quais violações mereciam menor grau de reprovação pela autarquia – inovação que trouxe modificação benéfica ao atuado, vez que trouxe transparência e objetividade na aplicação das sanções sem extrapolação do valor máximo que havia sido inicialmente fixado pelo DAC.

2.46. No tocante à quantificação de multa imposta, na prática, a Resolução ANAC nº 25/2008 disciplina, de modo a atender ao preceito contido no artigo 295 do CBA, o procedimento para o arbitramento de penalidades pecuniárias, mediante a eleição dos critérios objetivos aplicáveis. Em seus ANEXOS, constam as tabelas de valores das infrações em três níveis de valores (mínimo, médio e máximo) para cada infração, de forma que melhor estabelecer as aplicações das condições atenuantes e agravantes.

2.47. Assim, como já indicado neste voto, a Resolução ANAC nº 25/2008 não é a fonte primária da obrigação e apenas prevê valores distintos de multa para as diversas hipóteses de infração à legislação complementar editada pela ANAC, conforme definido no caput do art. 289 do CBA. Nesse sentido, verifica-se que as condutas, penalidades e valores de multa dispostos na Resolução ANAC nº 25/08 são perfeitamente aplicáveis ao presente processo administrativo.

2.48. Dessa forma, afasta-se, portanto, a alegação do Recorrente de ilegalidade na fixação do valor da sanção.

2.49. **Regularidade processual**

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

3. FUNDAMENTAÇÃO

3.1. **Da materialidade infracional - Deixar de cumprir elementos que ensejaram a concessão do Certificado Operacional de Aeroporto**

3.2. A conduta imputada ao atuado consiste em deixar de corrigir não conformidades previstas em Plano de Ações Corretivas (PAC), acordado como condição para outorga do Certificado Operacional do Aeroporto Internacional de Recife – Guararapes/Gilberto Freyre (SBRF). Diante da infração do processo administrativo em questão, a autuação foi realizada com fundamento no art. 289, inciso I da Lei nº 7.565/86 c/c itens 139.211 (a)(1), 139.211 (b)(2) e 139.213 do RBAC 139 c/c item 9 da Tabela I - Certificação Operacional de Aeroportos - Operador de Aeródromo do Anexo III da Res. ANAC nº 25/2008:

Lei 7.565/86 – CBA

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

I - multa;

RBAC 139

139.211 Certificação

(a) Concluída a inspeção de certificação e obtido o relatório técnico, a ANAC decidirá sobre a outorga do Certificado Operacional de Aeroporto considerando o resultado das fases anteriores do processo de certificação, o conjunto formado pelas características físicas e operacionais do aeródromo, bem como eventuais isenções ou Níveis Equivalentes de Segurança Operacional deferidos.

(1) A ANAC poderá exigir do requerente a apresentação de um plano de ações corretivas com meios e prazos para eliminar as não conformidades, assim como medidas para mitigação do risco associado à cada não conformidade enquanto não é sanada definitivamente.

(b) **Julgado procedente o processo de certificação operacional, a ANAC promoverá:**

...

(2) **a aceitação do plano de ações corretivas;**

...

139.213 Vigilância continuada

(a) Após a concessão do Certificado Operacional de Aeroporto, a ANAC **realizará a vigilância continuada, inclusive por meio de inspeções, para verificação** da manutenção das características físicas e operacionais do aeródromo e demais **elementos que ensejaram a concessão do Certificado**.

(b) **Caso a vigilância continuada identifique não conformidade quanto aos requisitos estabelecidos neste Regulamento, a ANAC poderá adotar as medidas previstas nas seções 139.111 e 139.113.**

Resolução ANAC nº 25/2008

9. Deixar de observar requisito relativo à certificação operacional de aeroporto não compreendido nos itens anteriores.

20.000 35.000 50.000

3.3. Assim, observa-se que a conduta descrita no Auto de Infração coaduna-se com a capitulação feita.

3.4. **Das razões recursais**

3.5. Primeiramente, cabe ressaltar que a Recorrente reitera no mérito os mesmos argumentos já devidamente enfrentados pelo decisor competente em sede de primeira instância (SEI 2647700 e 2648390). Destarte, com fulcro no §1º do art. 50 da Lei 9.784/1999, que abre a possibilidade de que a motivação da decisão de recurso administrativo consista em declaração de concordância com fundamentos de anteriores decisões, esta relatora ora endossa os argumentos trazidos por aquele decisor em sede de primeira instância, declarando concordância a fim de que passem a fazer parte integrante do presente voto.

3.6. Referida decisão assim enfrentou as razões de defesa:

Primeiramente, no tocante à alegação de suposta ilegalidade da Resolução ANAC nº 25/2008 por vícios formais e materiais, registre-se que compete à União, por intermédio da ANAC, regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, nos termos do artigo 2º da Lei de Criação da ANAC – Lei nº 11.182/05.

Para tanto, a mencionada lei conferiu à Agência as prerrogativas necessárias para o exercício de seu poder de polícia de normatização, fiscalização e sanção^[12], arroladas em seu artigo 8º.

É atribuição da ANAC a fiscalização do fiel cumprimento não só das normas existentes no Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA, mas também de toda a legislação complementar relativa à matéria – leis especiais, decretos e demais normas^[13], incluindo-se nessas as anteriormente expedidas pelo Ministério da Aeronáutica^[14] enquanto autoridade aeronáutica^[15], e aquelas editadas pela própria Agência na qualidade de autoridade de aviação civil^[16].

As hipóteses elencadas no CBA, portanto, não configuram um rol taxativo de condutas capazes de sujeitar o regulado à aplicação de penalidade. A existência de normas extravagantes ao Diploma é previsão de seu próprio artigo 289, que comina com as providências administrativas previstas não só as infrações aos preceitos do Código, mas também as infrações aos preceitos da legislação complementar^[17].

Identificado o descumprimento de qualquer dessas normas, tem a Agência o poder-dever de aplicar as sanções cabíveis^[18].

Nesse mesmo sentido, de que ao descumprir a Resolução editada pela ANAC, é “perfeitamente cabível a multa aplicada, por advir do Poder de Polícia da Agência”, já se pronunciou a Segunda Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, nos autos da Apelação Cível – AC nº 00021804720114058400, de relatoria do Desembargador Federal Walter Nunes da Silva Júnior, conforme publicado no Diário da Justiça Eletrônico – DJE, em 01/03/2012, à página 176.

Chama a atenção, ainda, a literalidade do art. 289 da Lei 7.565/86, em que foi enquadrada a infração: “Na infração aos preceitos deste Código ou da legislação complementar, a autoridade aeronáutica poderá tomar as seguintes providências administrativas”. Há, assim, ao contrário do

alegado pelo autuado, autorização legal expressa para imposição de sanções por violação aos preceitos da legislação complementar.

Igualmente descabida a alegação de que não caberia à ANAC a definição das sanções aplicáveis, mas meramente sua aplicação. É que a lei de criação da ANAC, além de estabelecer expressamente sua competência para reprimir infrações à legislação, inclusive quanto aos direitos dos usuários, e aplicar as sanções cabíveis^[19], lhe assegura, na qualidade de autoridade de aviação civil, as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência^[20].

Neste contexto, em que pese a indicação, nos artigos 299 e 302 da Lei 7.565/86, de algumas condutas infracionais – o que, repita-se, não afasta a viabilidade de aplicação de sanções pela violação de dispositivos infralegais, com fundamento no art. 289 – e das espécies punitivas que lhes seriam aplicáveis, o Código é silente no que concerne aos valores de multa a serem aplicados em cada caso.

Há, entretanto, expressa delegação para o estabelecimento, por regulamento do procedimento dos processos sancionadores, bem como da disciplina da competência, organização e funcionamento dos órgãos de julgamento^[21]. Determina o Código, ainda, que a multa eventualmente imposta deverá estar consonante com a gravidade da infração praticada^[22].

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

Lembre-se, ainda, que o Departamento de Aviação Civil – DAC, órgão que precedeu a ANAC como Autoridade de Aviação Civil, também já disciplinava os valores de multa aplicáveis à violação da legislação aeronáutica por regulamento^[23] – prerrogativa que já lhe assistia por delegação do CBA que, como se viu, não definiu o valor das sanções aplicáveis às condutas elencadas. Percebe-se, portanto, que também no que concerne ao contexto histórico de criação da Agência, é a definição da dosimetria das penalidades aplicáveis uma das “prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência”.

Com a substituição gradativa dos normativos do Comando pelos normativos da Agência^[24], foram traçados parâmetros objetivos para a dosimetria das sanções pecuniárias em conformidade com a gravidade da infração, estabelecendo-se, nos Anexos à Resolução ANAC 25/2008, três faixas de aplicação, conforme circunstâncias atenuantes e agravantes, e a especificação de quais violações mereceriam menor grau de reprovação pela autarquia – inovação que trouxe modificação benéfica ao autuado, vez que trouxe transparência e objetividade na aplicação das sanções sem extrapolação do valor máximo que havia sido inicialmente fixado pelo DAC e que definia a aplicação de penalidades de até R\$ 200.000,00 para as violações à legislação complementar.

A respeito de suposta limitação à imposição de sanções pecuniárias ao montante de R\$ 31.477,34 em atenção ao contido no *caput* do art. 299 do CBA, também não assiste razão à autuada. É que ainda que se admitisse que a limitação permaneceria vigente a despeito da extinção das unidades de referência, imperioso seria reconhecer que esta seria aplicável *apenas às infrações previstas no próprio art. 299*, ou seja, não alcançaria as infrações apuradas com fundamento no art. 289 combinado com a Legislação complementar.

É esta, aliás, a literalidade do dispositivo: “Será aplicada multa de (vetado) ate 1.000 (mil) valores de referência, ou de suspensão ou cassação de quaisquer certificados de matrícula, habilitação, concessão, autorização, permissão ou homologação expedidos segundo as regras deste Código, **nos seguintes casos:**” (original não grifado).

Entende-se, assim, que a extrapolação do sentido restritivo contido na expressão “nos seguintes casos” para viabilizar a aplicação do limite a todas as infrações à legislação é patrocinar interpretação que o texto normativo não comporta.

Importante frisar, por fim, que a Resolução ANAC nº 25/2008 não é a fonte primária da obrigação e referência única na aplicação da sanção, sendo complementada pelos itens 129.211 (a) (1), 139.211 (b) (2) e 139.213 do Regulamento Brasileiro de Aviação Civil – RBAC nº 139

A Resolução 25/2008 apenas prevê valores distintos de multa para as diversas hipóteses de infração à legislação complementar editada pela ANAC, conforme definido no *caput* do art. 289 do CBA. Especificamente quanto aos valores das multas previstos nas tabelas, há que se salientar, primeiramente, que a Resolução nº 25/2008 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 nº 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.

Há que se ressaltar, ainda, que o ato normativo em questão foi editado pela ANAC nos limites de sua competência reguladora, assim definida no art. 8º da Lei nº 11.182/2005, com destaque para os incisos VII, X, XI, XXX, XXXV e XLVI. Trata-se, portanto, de norma revestida de presunção de legalidade e legitimidade, como são os atos da Administração Pública Federal, não havendo que se falar na existência de qualquer vício, seja formal ou material.

Destaca-se, ainda, que a referida resolução tem por escopo garantir a segurança das operações aéreas, visto que consiste em instrumento eficaz e necessário para compeli os regulados a cumprirem os requisitos de segurança previstos na Lei e na legislação complementar editada por esta Agência.

No que concerne ao mérito propriamente dito, o autuado afirma que os prazos estabelecidos no Plano de Ações Corretivas não levaram em consideração a falta de recursos disponibilizados pelo governo federal para a implementação da correção. Sob seu ponto de vista, os prazos deveriam ser iniciados necessariamente a partir da data de repasse dos recursos por parte do governo federal.

O interessado alega, ainda, que (i) solicitou a alteração cadastral do aeródromo contemplando a reconfiguração das distâncias declaradas para as não conformidades de números 3, 11 e 12; (ii) rescindiu o contrato com a empresa que seria responsável pela recuperação do pavimento do pátio e das pistas de taxi “A” e “M” devido à inadimplência contratual, apesar de ter supostamente adotado medidas mitigadoras dos riscos associados às não conformidades de números 10, 15, 18 e 19; e (iii) realiza o devido monitoramento e avaliação dos pavimentos nas suas três esferas administrativas, como solução para a não conformidade de nº 13.

Já para as não conformidades de números 15, 16 e 19, que tratam dos pavimentos do pátio de estacionamento, das pistas de taxi e da área em frente à seção contraincêndio (SCI), sustenta que a correção dependeria exclusivamente da liberação de recursos financeiros do governo federal para a contratação de obras de engenharia de grande porte, sem a qual não seria possível cumprir integralmente o PAC.

Destaque-se que a INFRAERO recebeu o certificado operacional do Aeroporto Internacional de Recife Guararapes/Gilberto Freyre (SBRF) em 30/05/2016, quando assumiu o compromisso de solucionar as não conformidades identificadas durante o processo de certificação, compromisso este consolidado em Plano de Ações Corretivas (PAC) aprovado pela ANAC (1899608), como condicionante para manutenção da certificação operacional do aeródromo.

Contemplando uma série de não conformidades identificadas em inspeção, foram estabelecidas, no âmbito do Plano de Ações Corretivas (PAC), medidas, etapas e prazos para correção de cada uma das irregularidades. Todos esses aspectos foram propostos pelo próprio operador de aeródromo, ou com sua anuência, cabendo à ANAC apenas a análise sobre a adequação da proposta aos normativos vigentes, e eventual aprovação: o que foi feito nos moldes do que foi avençado com o autuado.

Não se identificou nos autos do processo qualquer iniciativa da empresa pública manifestada até a data da aprovação do Plano de Ações Corretivas (PAC), no sentido de propor um prazo ampliado para a correção das não conformidades aventadas, notadamente devido à falta de recursos disponibilizados pelo governo federal para a implementação das medidas.

Uma vez tendo conhecimento prévio de que era incerto o repasse de verbas federais à INFRAERO para a implementação das medidas corretivas dentro dos prazos originalmente almejados, considera-se que a postura mais adequada, a ser adotada pelo interessado, seria a proposição de um prazo maior para a finalização das obras, com sua devida justificativa, de modo que o órgão regulador pudesse tomar as medidas necessárias no sentido de mitigar os riscos à segurança operacional, inclusive com a implementação de restrições operacionais, se fosse o caso.

Ao contrário disso, mesmo sabendo que a liberação das verbas não estava definida pelo governo federal, o interessado propôs e assumiu os compromissos elencados no PAC com o intuito de garantir a concessão oportuna do certificado operacional de aeroporto, de forma a dar continuidade ao processamento de operações aéreas domésticas ou de bandeira regidas pelo RBAC 121, e também de empresas estrangeiras de transporte aéreo civil público no aeródromo.

Entende-se, assim, que não demonstrou a diligência que se esperava quanto à resolução das não conformidades, colocando em risco a segurança das operações aéreas no local.

No tocante à implantação definitiva da Área de Segurança de Fim de Pista (RESA), com previsão de término em agosto/2017, o autuado argumenta apenas que solicitou a alteração cadastral abrangendo a reconfiguração das distâncias declaradas da pista de pouso e decolagem. Tal medida, contudo, coincide com a implantação da RESA virtual, a título de medida mitigadora prevista no próprio PAC, não afastando a obrigação principal que seria a implantação definitiva da RESA com a realocação dos auxílios visuais até agosto/2017.

Quanto à recuperação do pavimento do pátio de estacionamento e das pistas de táxi "A" e "M" até setembro/2017, apesar de ter comprovado nos autos o descumprimento contratual por parte da empresa "A & S Construtora Albuquerque & Souza Ltda - EPP", contratada para a execução dos serviços, inclusive com aplicação de multa contratual e a determinação de paralisação dos serviços a partir de 07/06/2017, o autuado não apresentou qualquer evidência de que comunicou previamente esses fatos à Agência, antes do esgotamento do prazo estipulado para correção da não conformidade.

É importante frisar que um dos principais objetivos desta Agência no exercício das suas funções de regulação é garantir a segurança dos passageiros e demais usuários da aviação civil. A atividade sancionadora cumpre a relevante função de desestimular condutas nocivas ao interesse público, revestindo-se do caráter de atividade vinculada.

Em síntese, ante a constatação do descumprimento de um dever imposto por norma vigente, surge para a ANAC o dever de apurar a conduta e aplicar a sanção cabível, isto é, aquela prevista na norma. Não há que se falar em falta de razoabilidade ou proporcionalidade na imposição de sanção prevista nos atos normativos vigentes, sobretudo quando se trata de reprimir comportamento que coloca em risco a segurança das operações aeroportuárias.

A presunção de veracidade constitui um dos atributos dos atos da administração pública e que, em decorrência dela, presume-se que seus atos sejam verídicos e legítimos, tanto em relação às razões jurídicas que os motivaram, quanto no que toca aos fatos por ela invocados como sua causa. Tal presunção transfere ao particular não apenas o ônus de impugná-lo, mas de fazer prova de sua invalidade ou inveracidade.

Lembre-se que, no Processo Administrativo Federal, o ônus da prova dos fatos alegados cabe ao interessado (Lei nº 9.784/99, art. 36). Para afastar a presunção de veracidade dos atos da Administração incumbe ao interessado produzir a prova em contrário. A alegação do autuado sem a apresentação de um elemento probatório mais consistente não afasta, nesse processo, os fatos afirmados pela fiscalização.

Para afastar o que lhe foi imputado caberia ao operador de aeródromo comprovar que (i) implantou a RESA definitiva através da realocação dos auxílios visuais até agosto/2017; (ii) recuperou o pavimento do pátio e das pistas de táxi "A" e "M" até setembro/2017; (iii) recuou o vértice do muro patrimonial - quadrante 12H do mapa de grande interno até agosto/2017; (iv) incluiu no MOPS o sistema de gerenciamento de pavimentos com suas particularidades até setembro/2016; e (v) recuperou as placas do pátio da seção contraincêndio (SCI) até setembro/2017 - o que não restou evidenciado pela defesa.

Ao contrário disso, infere-se que o autuado reconhece a prática da infração ao declarar que as medidas corretivas, em geral, não foram implementadas por dependerem, sobretudo, de repasse de recursos financeiros por parte do governo federal.

3.7. Quanto à alegação de *bis in idem* o Interessado argumenta que a aplicação de 9 (nove) multas não merece prosperar pois de acordo com o item 9 da Tabela I do Anexo III da Resolução ANAC nº 25, de 25 de abril de 2008, a infração não se configura em relação a cada item (não conformidade) do PAC que não tenha sido corrigido, mas sim em relação ao fato de não se cumprir os requisitos relacionados à certificação operacional de aeroporto, hipótese em que se configuraria apenas uma infração, haja vista a redação do tipo infracional. Ademais, acrescenta que no bojo da decisão da GNAD não se vislumbra, dentre os requisitos relativos à certificação operacional, a correção de não conformidade previstas em Planos de Ações Corretivas (PAC).

3.8. Primeiramente, cabe esclarecer que a redação do item 9 da Tabela I do Anexo III da Resolução ANAC nº 25, de 25 de abril de 2008, **individualiza a conduta** quando descreve no singular que "*Deixar de observar requisito relativo à certificação operacional de aeroporto não compreendido nos itens anteriores.*" e é punível com multa nos valores mínimo, intermediário e máximo para a conduta descrita e não como quer que seja interpretado pela Recorrente de que a infração é "*não se cumprir os requisitos relacionados à certificação operacional de aeroporto.*".

3.9. Ademais, a Gerência de Normas, Análise de Autos de Infração e Demandas Externas (GNAD), área técnica competente, já se manifestou no sentido de que a caracterização da infração se dá com a identificação das não conformidades que não tenham sido devidamente sanadas nos prazos previamente estabelecidos, **sendo tantas infrações quantas forem as não conformidades não atendidas.**

3.10. Ante o exposto, tem-se que as razões do recurso não lograram êxito em afastar as práticas infracionais objetos do presente feito e atribuídas à Interessada, restando configuradas 09 (nove) infrações consistentes em deixar de corrigir 09 (nove) não-conformidades previstas no Plano de Ações Corretivas (PAC) acordado como condição para outorga do Certificado Operacional do Aeroporto Internacional do Recife/PE - Guararapes-Gilberto Freyre (SBRF), descrita no AI nº 003275/2018.

3.11. As alegações constantes da Manifestação (SEI 3098583) serão tratadas durante a dosimetria da sanção por se tratarem de argumentação pertinente à incidência de circunstâncias atenuantes.

4. DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO

4.1. Verificada a regularidade da ação fiscal, há que se averiguar a necessidade de correção do valor da multa aplicada como sanção administrativa ao ato infracional imputado.

4.2. Embora a Resolução nº 472/2018 tenha revogado a Resolução ANAC nº 25/2008 e IN ANAC nº 08 de 2008, seu artigo 82 estabelece que suas disposições não prejudicam atos já praticados e aplicam-se as normas vigentes à época dos fatos, inclusive no que diz respeito às sanções aplicáveis.

4.3. O Auto de Infração nº 003275/2018 capitula a conduta no art. 289, inciso I da Lei nº 7.565/86 c/c itens 139.211 (a)(1), 139.211 (b)(2) e 139.213 do RBAC 139.

4.4. Destaca-se que, com base no item 9 da Tabela I (Certificação Operacional de Aeroportos - Operador de Aeródromo) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25, de 25 de abril de 2008 e alterações, poderá ser imputada multa nos seguintes patamares: R\$ 20.000,00 (patamar mínimo), R\$ 35.000,00 (patamar intermediário) e R\$ 50.000,00 (patamar máximo).

4.5. Das Circunstâncias Atenuantes

4.6. Ao analisar os contra-argumentos trazidos na Manifestação da Autuada (SEI 3098583), entendo que houve equívoco na interpretação anteriormente exarada no Parecer nº 600/2019/JULG ASJIN/ASJIN (SEI 3038108) e confirmada na Decisão Monocrática de 2ª Instância nº 728/2019 (SEI 3038211) no que diz respeito ao afastamento da atenuante de reconhecimento da prática da infração.

4.7. De fato, a Recorrente não refutou o fato impugnado, apenas questionou a sua subsunção à norma e trouxe questões de ordem processual (vício formal e material da Resolução nº 25/2008 e incompetência da ANAC para estabelecer valor de sanção), ou seja, nada que impeça a aplicação dessa circunstância atenuante.

4.8. **Assim, reconheço essa circunstância atenuante como causa de diminuição do valor da sanção.**

4.9. No entanto, quanto à aplicação de atenuante com base no fundamento no inciso II do §1º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25/2008 - adoção voluntária de providências eficazes para evitar ou amenizar as consequências da infração - entendo que o Recorrente não demonstrou, nos autos, ter adotado voluntariamente qualquer providência eficaz para amenizar as consequências da infração. Repare-se que nenhuma medida que configure um dever pode ser fundamento para a aplicação dessa atenuante. **Assim, essa hipótese deve ser afastada.**

4.10. Para a análise da circunstância atenuante prevista no artigo 22, § 1º, inciso III da Resolução ANAC nº 25/2008 - a inexistência de aplicação de penalidades no último ano - é necessária pesquisa para identificar a eventual existência de sanção aplicada ao ente regulado no período de um ano.

4.11. Em pesquisa no Sistema Integrado de Gestão de Créditos - SIGEC dessa Agência, ora anexada a essa análise (SEI 3034960) ficou demonstrado que há penalidades anteriormente aplicadas à autuada nessa situação, a exemplo daquelas consubstanciadas nos créditos de multa SIGEC nº 6665178180 e 665229188.

4.12. Deve ser afastada, assim, essa circunstância atenuante como causa de diminuição do valor da sanção.

4.13. **Das Circunstâncias Agravantes**

4.14. O Recorrente elaborou argumentação para afastamento da aplicação de reincidência a cada uma das multas individualmente. Portanto, é necessário esclarecer alguns pontos, a reincidência no âmbito do processo sancionador da ANAC, a época dos fatos, estava inscrita no art. 22, § 2º, inciso I, da Resolução ANAC nº 25/2008:

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

§ 2º São circunstâncias agravantes:

I - a reincidência;

4.15. Como pode ser visto, a reincidência é hipótese de circunstância agravante e, como já apontado em Decisão de Primeira Instância, no processo em questão não houve a configuração de circunstância agravante, portanto, não há de se falar em afastamento dos efeitos da reincidência, pois estes nunca ocorreram.

4.16. Entretanto, é possível entender que os questionamentos do Recorrente referiam-se à circunstância atenuante prevista no inciso III, do §1º, do art. 22 da Resolução ANAC nº 25/2008 - a inexistência de aplicação de penalidades no último ano. Segundo o Recorrente, os efeitos do afastamento da circunstância atenuante deveriam afetar apenas uma das multas e não todas as 9 (nove), contudo este não é o entendimento da ASJIN. O critério para afastamento desta atenuante é temporal, ou seja, deve-se identificar a existência de aplicação de penalidade em definitivo referente à **fato** ocorrido dentro dos 12 meses anteriores ao **fato** que deu origem à infração em análise.

4.17. A análise conjunta de diferentes condutas não implica em critério de dosimetria diferente daquele utilizado na análise de processos com condutas infracionais individuais. Esse entendimento foi reproduzido na Resolução ANAC nº 472/2018, que substituiu a Resolução ANAC nº 25/2008:

Resolução ANAC nº 472/2018

Art. 32. A decisão de primeira instância conterá motivação explícita, clara e congruente, abordando as alegações do autuado, indicando os fatos e fundamentos jurídicos pertinentes, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores p

§ 1º Na hipótese de prática de 2 (duas) ou mais infrações relacionadas, prevista no art. 17 desta Resolução, a apuração conjunta dos fatos não implicará a utilização de critério de dosimetria distinto do estabelecido na Seção IX do Capítulo II do Título III desta Resolução para a imposição de sanções.

4.18. Dessa maneira, quanto à existência de circunstâncias agravantes, concluo que não se vê, nos autos, qualquer elemento que configure as hipóteses previstas no § 2º do artigo 22 da Resolução ANAC nº 25/2008.

5. SANÇÃO A SER APLICADA EM DEFINITIVO

5.1. Por tudo o exposto, dada a **existência de circunstância atenuante** prevista no inciso I, art. 22, § 1º, da Resolução ANAC nº 25/2008 e **ausência de agravantes** aplicáveis ao caso, entendo que deva ser mantida a sanção aplicada pela primeira instância administrativa no valor de **R\$ 20.000,00 (vinte mil reais)**, que é o patamar **mínimo**, previsto no item 9 da Tabela I (Certificação Operacional de Aeroportos – Operador de Aeródromo) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25, de 25 de abril de 2008, **para cada uma das 9 (nove) condutas**, totalizando o valor de **R\$ 180.000,00 (cento e oitenta mil reais)**,

6. CONCLUSÃO

6.1. Pelo exposto, voto por **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, **MANTENDO** a multa aplicada em Primeira Instância Administrativa no valor de **R\$ 20.000,00 (vinte mil reais)**, que corresponde ao patamar mínimo, **para cada uma das 9 (nove) condutas**, totalizando o montante de **R\$ 180.000,00 (cento e oitenta mil reais)**, em desfavor da **EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO**, por deixar de cumprir elementos que ensejaram a concessão do Certificado Operacional de Aeroporto - plano de ações corretivas em afronta ao disposto no art. 289, inciso I da Lei nº 7.565/86 c/c itens 139.211 (a)(1), 139.211 (b)(2) e 139.213 do RBAC 139 c/c item 9 da Tabela I - Certificação Operacional de Aeroportos - Operador de Aeródromo do Anexo III da Res. ANAC nº 25/2008.

6.2. É o Voto.

ASSISTÊNCIA E PESQUISA
Ítalo Daltio de Farias
Estagiário - SIAPE 1051086



Documento assinado eletronicamente por **Thais Toledo Alves, Analista Administrativo**, em 14/02/2020, às 10:36, 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/sci/autenticidade>, informando o código verificador **3968821** e o código CRC **525D0BFC**.

SEI nº 3968821



VOTO

PROCESSO: 00065.004536/2018-87

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 - Acompanho, na íntegra, o voto da relatora, Voto JULG ASJIN (SEI! 3968821), o qual **NEGOU PROVIMENTO ao recurso, MANTENDO** as multas aplicadas em Primeira Instância Administrativa no valor de **R\$ 20.000,00 (vinte mil reais)**, que corresponde ao patamar mínimo, **para cada uma das 9 (nove) condutas**, totalizando o montante de **R\$ 180.000,00 (cento e oitenta mil reais)**, em desfavor da **EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO**, por deixar de cumprir elementos que ensejaram a concessão do Certificado Operacional de Aeroporto - plano de ações corretivas em afronta ao disposto no art. 289, inciso I da Lei nº 7.565/86 c/c itens 139.211 (a)(1), 139.211 (b)(2) e 139.213 do RBAC 139 c/c item 9 da Tabela I - Certificação Operacional de Aeroportos - Operador de Aeródromo do Anexo III da Res. ANAC nº 25/2008.

Rodrigo Camargo Cassimiro
SIAPE 1624880
Portaria ANAC nº 845/DIRP/2017.



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Camargo Cassimiro, Técnico(a) em Regulação de Aviação Civil**, em 27/02/2020, às 14:31, 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 **4074211** e o código CRC **B0B3AFD2**.

SEI nº 4074211



VOTO

PROCESSO: 00065.004536/2018-87

INTERESSADO: @INTERESSADOS_VIRGULA_ESPACO_MAIUSCULAS@

Nos termos do art. 13 da Instrução Normativa n° 135, de 28 de fevereiro de 2019, profiro meu voto nos seguintes termos:

I- Concordo com o o voto da relatora, Voto JULG ASJIN (SEI! 3968821), o qual **NEGOU PROVIMENTO ao recurso, MANTENDO** as multas aplicadas em Primeira Instância Administrativa no valor de **R\$ 20.000,00 (vinte mil reais)**, que corresponde ao patamar mínimo, **para cada uma das 9 (nove) condutas**, totalizando o montante de **R\$ 180.000,00 (cento e oitenta mil reais)**, em desfavor da **EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO**, por deixar de cumprir elementos que ensejaram a concessão do Certificado Operacional de Aeroporto - plano de ações corretivas em afronta ao disposto no art. 289, inciso I da Lei n° 7.565/86 c/c itens 139.211 (a)(1), 139.211 (b)(2) e 139.213 do RBAC 139 c/c item 9 da Tabela I - Certificação Operacional de Aeroportos - Operador de Aeródromo do Anexo III da Res. ANAC n° 25/2008.

BRUNO KRUCHAK BARROS

SIAPE 1629380

Presidente Turma Recursal – BSB

Assessor de Julgamento de Autos em Segunda Instância Substituto



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Kruchak Barros, Presidente de Turma**, em 27/02/2020, às 20:41, 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 **4075126** e o código CRC **5857819D**.

SEI nº 4075126



CERTIDÃO

Brasília, 02 de março de 2020.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO EM SEGUNDA INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA

506ª SESSÃO DE JULGAMENTO DA ASJIN

Processo: 00065.004536/2018-87

Interessado: EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO

Auto de Infração: 003275/2018

Crédito de multa: 666897196

Membros Julgadores ASJIN:

- Bruno Kruchak Barros - SIAPE 1629380 - Portaria nº 2026/2016 - Presidente da Sessão Recursal
- Thaís Toledo Alves - SIAPE 1579629 - Portaria Nomeação nº 453/DIRP/2017 - Relatora
- Rodrigo Camargo Cassimiro - SIAPE 1624880 - Portaria ANAC nº 845, de 13/03/2017 - 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 **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, **MANTENDO** a multa aplicada em Primeira Instância Administrativa no valor de **R\$ 20.000,00 (vinte mil reais)**, que corresponde ao patamar mínimo, **para cada uma das 9 (nove) condutas**, totalizando o montante de **R\$ 180.000,00 (cento e oitenta mil reais)**, em desfavor da **EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO**, por *deixar de cumprir elementos que ensejam a concessão do Certificado Operacional de Aeroporto - plano de ações corretivas*, em afronta ao art. 289, inciso I da Lei nº 7.565/86 c/c itens 139.211 (a)(1), 139.211 (b)(2) e 139.213 do RBAC 139 c/c item 9 da Tabela I - Certificação Operacional de Aeroportos - Operador de Aeródromo do Anexo III da Res. ANAC nº 25/2008.

3. Os Membros Julgadores seguiram o voto relator.



Documento assinado eletronicamente por **Thais Toledo Alves, Analista Administrativo**, em 04/03/2020, às 10:15, 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 **Rodrigo Camargo Cassimiro, Técnico(a) em**



Regulação de Aviação Civil, em 04/03/2020, às 10:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Kruchak Barros, Presidente de Turma**, em 06/03/2020, às 14:21, 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 **4092416** e o código CRC **2BC9A481**.
