



## VOTO

**PROCESSO: 00065.074323/2014-99**

**INTERESSADO: INFRAERO**

### 507ª. SESSÃO DE JULGAMENTO

#### DECISÃO EM SEGUNDA INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA

**AINI: 1546/2014**

**Data da Lavratura: 22/05/2014**

**Nº SIGEC: 660074173**

**Infração:** *Não apresentar o PEZR do aeródromo no prazo estabelecido em legislação.*

**Enquadramento:** §1º do art. 36 e inciso I do art. 289, ambos do CBA, c/c o item 161.61 (b) (1) do RBAC 161 Emenda 01 de 13/09/2013 e c/c o item 23 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do ANEXO III da Resolução ANAC nº. 25/08.

**Proponente:** Sérgio Luís Pereira Santos - Membro Julgador (SIAPE 2438309 / Portaria ANAC nº 1.921, de 21/10/2009).

## 1. INTRODUÇÃO

Trata-se de processo administrativo instaurado sob o número em referência, por descumprimento do §1º do art. 36 e inciso I do art. 289, ambos do CBA, c/c o item 161.61 (b) (1) do RBAC 161 Emenda 01 de 13/09/2013 e c/c o item 23 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do ANEXO III da *então vigente* Resolução ANAC nº. 25/08, cujo Auto de Infração nº. 1546/2014 foi lavrado em 22/05/2014 (fl. 01), com a seguinte descrição, abaixo *in verbis*:

DATA: 15/05/2014      HORA: 09h35      LOCAL: Aeroporto do Rio de Janeiro/Santos Dumont (SBRJ) - Rio de Janeiro/RJ.

Código da Ementa: CSL (23)

Descrição da Ocorrência: Não apresentar o PEZR do aeródromo no prazo estabelecido em legislação.

HISTÓRICO: Foi constatado conforme Relatório de Fiscalização N 002/2014/DRUM/SIA que o operador de aeródromo do Aeroporto do Rio de Janeiro/Santos Dumont (SBRJ) que teve um movimento anual de aeronaves no ano de 2010 maior que 45 000 (quarenta e cinco mil) movimentos não apresentou seu respectivo PEZR para registro na ANAC em conformidade com o RBAC 161 que versa sobre Planos de Zoneamento de Ruído de Aeródromos (PZR) e que exige apresentação de PEZR até 29 de setembro de 2013 para os aeródromos com mais de 45 000 (quarenta e cinco mil) movimentos anuais de aeronaves no ano de 2010.

Capitulação: Artigo 36 §1 e art. 289 inciso I da Lei nº 7565, de 19/12/1986 (CBA) c/c Regulamento Brasileiro da Aviação Civil RBAC nº 161 Emenda nº 01 de 13 de setembro de 2013 Item 161.61 letra b subitem (1) c/c Resolução ANAC n 25 Anexo III Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) Item 23

A fiscalização desta ANAC, em Relatório de Fiscalização N° 002/2014/DRUM/SIA, datado de 15/05/2014 (fl. 02), aponta uma não conformidade, *conforme abaixo transcrito, in verbis*:

**Relatório de Fiscalização N° 002/2014/DRUM/SIA**

Aos 15 dias do mês de maio de 2014 foi constatado que o operador de aeródromo do Aeroporto do Rio de Janeiro/Santos Dumont (SBRJ), que teve um movimento anual de aeronaves no ano de 2010 maior que 45 000 (quarenta e cinco mil) movimentos não apresentou seu respectivo PEZR para registro na ANAC, em conformidade com o RBAC 161, que versa sobre Planos de Zoneamento de Ruído de Aeródromos (PZR) e que exige apresentação de PEZR até 29 de setembro de 2013 para os aeródromos com mais de 45 000 (quarenta e cinco mil) movimentos anuais de aeronaves no ano de 2010.

Notificada da lavratura do referido Auto de Infração, em 10/06/2014 (fl. 03), a autuada protocolou/enviou defesa, em 03/07/2014 (fls. 04 a 22), alegando que: (i) "[...] a elaboração do PEZR tem como pressuposto a ação não só do operador do aeródromo mas também ações desta Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), além de depender de interação com o município no qual o aeródromo está localizado"; (ii) *segundo entende*, "[...] a elaboração do PEZR depende necessariamente, de condutas de terceiros (ANAC e municípios) as quais não dependem exclusivamente de ações a [seu] cargo [...]"; (iii) "[...] tomou todas as medidas possíveis para a elaboração do documento e que a sua apresentação dentro do prazo estabelecido pelo RBAC 161 não foi possível tendo em vista o atraso de terceiros nas ações necessárias a sua elaboração o que afasta a sua responsabilidade pelo não cumprimento do prazo fixado pela ANAC; (iv) "[se] a primeira vista pode parecer que o município é obrigado, por força das transcritas disposições do CBA a cumprir as restrições impostas pelo PEZR, na prática o que se verifica é situação diversa Não há para o operador de aeródromo meios jurídicos de compelir a administração local a inserir em seu Plano Diretor Municipal as restrições decorrentes do PEZR"; (v) "[...] o operador do aeródromo não dispõe de meios jurídicos para compelir a municipalidade a inserir em seu Plano Diretor Municipal as restrições decorrentes do PEZR" e que, por isso, a INFRAERO vem buscando entendimento com o Município, por meio da celebração de Acordos de Cooperação Técnica, de forma que as restrições de uso de solo sejam incorporadas na legislação municipal, em conformidade com o previsto no art. 30 da Constituição Federal; (vi) em relação ao SBRJ, a Infraero já encaminhou ao município Acordo de Cooperação Técnica, "[...] e o início dos trabalhos estão pendentes de formalização [...]"; (vii) o prazo previsto no RBAC 161 deixou de considerar condicionante alheia à vontade do operador aeroportuário, qual seja, a necessidade de interação com o município para elaboração do PEZR; (viii) a elaboração do PEZR dependeria de prévia aprovação, pela ANAC, do Plano Diretor Aeroportuário – PDIR, previsto na Resolução ANAC 153/2010, mas que o prazo previsto no RBAC 161 deixou de considerar os prazos previstos na Resolução ANAC 153/2010; (ix) entende que o prazo previsto no RBAC 161 gerou, para o operador aeroportuário, uma obrigação juridicamente impossível – cujo atendimento dependeria de fatos alheios à sua vontade, a saber, manifestação do Município e aprovação do PDIR pela ANAC. Informa, adicionalmente, que estes impeditivos já teriam sido trazidos à atenção da ANAC antes mesmo do vencimento do prazo, por meio dos Ofícios nº 6182/DPDR(DRIU)/DEME/2013 e nº 14007/DRPD(DRIU)/2013, e que apenas em 28/02/2014 a ANAC se manifestou sobre o tema, por meio do Ofício nº 46/2014/SIA/ANAC, indicando a possibilidade de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, conforme deliberação da Diretoria da ANAC em 14/01/2014; e (x) do teor do Ofício nº 46/2014/SIA/ANAC se depreende a intenção da ANAC de propor, de ofício, a celebração de TAC com a autuada, conforme previsão do art. 3º, I da Resolução ANAC 199/2011. Nada obstante e, com o intuito de afastar expressamente a preclusão ao que alude o §2º do art. 3º dessa Resolução, a autuada reitera sua intenção de celebrar a avença.

A defesa da empresa interessada traz, *como anexos*, os seguintes documentos (fl. 09): (a) Procuração, datada de 31/12/2013 (fls. 10 e 11); (b) Ata de eleição do diretor jurídico, publicada no Diário Oficial da União (fls. 12 e 13); (c) Estatuto Social da Infraero, aprovado pela Assembléia Geral Extraordinária realizada em 20/06/2013 (fls. 14 a 16); (d) Cópia de Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral referente à autuada, emitido em 04/03/2013 (fl. 17); (e) CF nº 16128/PR(DOPL)/2009, de 30/07/2009, sobre a interação entre o aeroporto e a cidade (fl. 18); (f) Ofícios nº 14007/DRPD(DRIU)/2013 e nº 6182/DPDR(DRIU)/DEME/2013 (fls. 19 e 20); e (g) Ofício nº 46/2014/SIA/ANAC, datado de 28/02/2014 (fl. 21).

Em 07/07/2014, *por despacho*, o presente processo foi encaminhado à Assessoria de Infrações e Multas – AIM para análise e decisão (fl. 23).

Em 11/11/2015, os Processos n.ºs. 00065.074355/2014-94; 00065.074321/2014-08; 00065.074323/2014-99; 00065.074360/2014-05; 00065.074328/2014-11; 00065.074365/2014-20; 00065.074367/2014-19; 00065.074340/2014-26; 00065.074346/2014-01; 00065.074347/2014-48; 00065.074361/2014-41; 00065.074332/2014-80; 00065.074369/2014-16; 00065.074337/2014-11; e 00065.074366/2014-74, todos instaurados em face da empresa INFRAERO para apuração de suposta violação ao dever de registrar PEZR, junto à ANAC até 29/09/2013, foram apensados para encaminhamento conjunto em diligência à Gerência de Normas, Análise de Autos de Infração e Demandas Externas – GNAD/SIA sobre a análise do pedido de Termo de Ajustamento de Conduta – TAC mencionado em defesa.

Em 20/02/2017, pelo Despacho GNAD (SEI! 0436038), registrou-se que o pedido de TAC afeto ao processo estaria em trâmite pelos autos do Processo Administrativo n.º 00058.046439/2013-46.

Em 03/03/2017, foi promovida diligência interna, dirigida à Gerência de Certificação e Segurança Operacional – GCOP, visando a esclarecer a relação entre o processo de aprovação do PDIR e o processo de registro do PEZR e trazer aos autos informações sobre as datas de cumprimento das obrigações a cargo da Administração Aeroportuária, no que concerne aos processos de aprovação PDIR e de registro de PEZR (Despacho AIM SEI! 0479769).

Em resposta, em 04/04/2017, a GTDA/GCOP apresentou os esclarecimentos constantes do Despacho GTDA (SEI! 0570887).

Em 13/04/2017, a autuada foi notificada para manifestação sobre o teor da diligência promovida nos autos (SEI! 0585675, 0585793 e 0619524).

Em 05/05/2017, foi protocolada manifestação sobre a diligência realizada (Ofício N.º 1264/RSAD/2017 - SEI! 0650684). No documento, a interessada reiterou os argumentos apresentados em sua defesa administrativa e encaminhou em anexo informações relativas às pendências de apresentação de Plano Específico de Zoneamento de Ruído – PEZR relativamente aos aeródromos em situação de descumprimento da seção 161.61, (b) (1) e das pendências relativas ao processo de aprovação do Plano Diretor.

O setor competente, em decisão motivada, datada de 29/05/2017 (SEI! 0704113 e 0704169), confirmou o ato infracional, enquadrando a referida infração no §1º do art. 36 e inciso I do art. 289, ambos do CBA, c/c o item 161.61 (b) (1) do RBAC 161 Emenda 01 de 13/09/2013 e c/c o item 23 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do ANEXO III da Resolução ANAC n.º. 25/08, aplicando, considerando ausência de condições atenuantes e/ou agravantes (incisos dos §§1º e 2º, ambos do art. 36 da Resolução ANAC n.º. 472/18), *ao final*, multa no *patamar médio* previsto na norma, no valor de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais).

*No presente processo*, verifica-se que o interessado foi, *devidamente*, notificado da decisão, em 07/06/2017 (SEI! 0782370), oportunidade em que apresenta seu recurso, em 14/06/2017 (SEI! 0796617), alegando: (i) a impossibilidade de responsabilidade exclusiva do operador no cumprimento do prazo estabelecido no RBAC 161; (ii) do vício formal da Resolução n.º 25, de 2008; (iii) do vício material da Resolução n.º 25, de 2008; (iv) dos valores possíveis das sanções pecuniárias aplicáveis pela ANAC; (v) da Resolução n.º 382, de 14 de junho de 2016: redução da pena prevista para a infração descrita no item 23 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC n.º 25, de 2008: Resolução ANAC n.º 235, de 5 de junho de 2012; (vi) da existência de circunstâncias atenuantes; (vii) do reconhecimento da prática da Infração; e (viii) da adoção de providências voluntárias eficazes para evitar ou amenizar as conseqüências da infração, antes de proferida a decisão.

O referido recurso foi certificado como tempestivo, por certidão, de 21/09/2017 (SEI! 1080385).

### **Dos Outros Atos Processuais:**

- Aviso de Recebimento - AR, de 10/06/2014 (fl. 03);
- Documentos de Representação da INFRAERO (fls. 09 a 16);

- Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica, de 04/03/2013 (fl. 17);
- CI nº. 16128/PR(DOPL)/2009, de 30/07/2009 (fl. 18);
- CF nº. 14007/DRPD(DRIU)/2013, de 10/11/2013 (fl. 19);
- Ofício nº 6182/DPDR(DRIU)/DEME/2013, de 16/05/2013 (fl. 20);
- Ofício nº 46/2014/SIA/ANAC, de 28/02/2014 (fl. 21);
- Envelope (fl. 22);
- Despacho nº. 413/201/GFIS/SIA/ANAC, de 07/07/2014 (fl. 23);
- Despacho AIM/GNAD/SIA, de 11/09/2015 (fl. 24);
- Termo de Juntada por Apensação, de 11/09/2015 (fl. 25);
- Despacho de Diligência, de 11/09/2015 (fls. 26 e 27);
- Termo de Encerramento de Trâmite Físico, de 28/09/2016 (SEI! 0052225);
- Despacho GNAD, de 20/02/2017 (SEI! 0436038);
- Despacho COIM, de 03/03/2017 (SEI! 0479769);
- Despacho GTPI, de 04/04/2017 (SEI! 0570887);
- Despacho COIM, de 10/04/2017 (SEI! 0585675);
- Ofício nº 6(SEI)/2017/AIM/GNAD/SIA-ANAC, de 10/04/2017 (SEI! 0585793);
- Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral, de 09/02/2017 (SEI! 0588352);
- Aviso de Recebimento - AR, de 13/04/2017 (SEI! 0619524);
- Ofício n.º 1264/RSAD/2017, de 05/05/2017 (SEI! 0650684);
- NOTIFICAÇÃO DE DECISÃO - PAS Nº 417(SEI)/2017/AIM/GNAD/SIA-ANAC, de 31/05/2017 (SEI! 0723065);
- Extrato SIGEC, de 31/05/2017 (SEI! 0723091);
- Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral, de 25/04/2017 (SEI! 0723103);
- Despacho COIM, de 08/06/2017 (SEI! 0727900);
- Aviso de Recebimento - AR, de 07/06/2017 (SEI! 0782370);
- Formulário de Solicitação de Vista / Cópia de Processo, 13/07/2017 (SEI! 1059700);
- Certidão ASJIN, de 21/09/2017 (SEI! 1080385);
- Despacho ASJIN, de 30/05/2018 (SEI! 1824358);
- Extratos SIGEC, de 27/01/2020 (SEI! 3961588 e 3961638); e
- Certidão ASJIN, de 09/03/2020 (SEI! 4113572).

**É o breve Relatório.**

## **2. DAS PRELIMINARES**

***Da Alegação de Inaplicabilidade da então Resolução ANAC nº. 25/08 como Norma Fundamentadora da Aplicação da Sanção Administrativa:***

*Em sede recursal, o interessado alega a inaplicabilidade da então vigente Resolução ANAC nº. 25/08, como norma fundamentadora da aplicação da sanção administrativa, pois, segundo seu entendimento, esta*

não serve para o embasamento quanto ao sancionamento do ato infracional ora processado.

*Sendo assim*, importante que se apresente o ordenamento jurídico pertinente, como forma de afastar, *com segurança*, esta alegação da empresa interessada.

*No atual campo constitucional*, compondo o arcabouço regulatório da atividade aeronáutica, importante foi a contribuição da atual Carta Magna. O exercício da autonomia das entidades pertencentes ao Estado federativo pressupõe a repartição de competências, *dentre as quais*, a legislativa, a administrativa e a judiciária, todas fundamentadas no *princípio constitucional da independência harmônica entre os poderes* (art. 2º da CR/88).

*Mais especificamente*, a Constituição da República de 1988 – CR/88 estabelece o poder-dever da União em legislar sobre *direito aeronáutico* e a *navegação aérea*, conforme abaixo, *in verbis*:

#### **CR/88**

Art. 22. **Compete** privativamente à União **legislar** sobre:

I - **direito** civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, **aeronáutico**, espacial e do trabalho;

(...)

X - regime dos portos, **navegação** lacustre, fluvial, marítima, **aérea** e aeroespacial;

(...)

(sem grifos no original)

Observa-se, *assim*, que o constituinte equiparou o Direito Aeronáutico a outros ramos do direito, *entre eles*, o direito civil, o comercial, o do trabalho e o processual (inc. I do art. 22), tornando-o, *efetivamente*, um ramo autônomo do direito, *ramo especial*, mantendo, *contudo*, as suas inter-relações com os demais. *Pela sua natureza e devido a sua característica de necessidade*, o Direito Aeronáutico é de ímpar importância para a sociedade, podendo ser classificado como ramo do *direito público*, sem, *no entanto*, deixar de se identificar diversos pontos próximos e afetos ao *direito privado*.

No art. 21 da CR/88, o constituinte identificou as diversas atividades (serviços) de extrema importância para a consecução dos objetivos do Estado.

No caso do Brasil, a expressão serviço público tem fonte constitucional, o que impõe, em princípio, duas conseqüências: a) a necessidade de se reconhecer a existência de determinadas tarefas cuja titularidade a Constituição confere ao Estado, ainda que possam variar as formas de sua execução; b) a proibição a que o Estado transfira a titularidade de tais atividades aos particulares (BITENCOURT NETO, Eurico. **Devido Procedimento Equitativo e Vinculação de Serviços Públicos Delegados no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 97).

*Dentre estes serviços, ditos públicos*, registra-se a infraestrutura aeroportuária, cabendo a sua exploração à União, de forma *direta ou indireta*, mediante concessão ou permissão, conforme abaixo, *in verbis*:

#### **CR/88**

Art. 21. **Compete à União**:

(...)

XII - **explorar**, diretamente ou mediante autorização, **concessão** ou permissão:

(...)

c) a navegação aérea, aeroespacial e a **infra-estrutura aeroportuária**;

(...)

(sem grifos no original)

*Logo*, a prestação de serviços públicos é de incumbência do Poder Público, o qual deverá realizá-lo, diretamente ou mediante concessão ou permissão, sempre por meio de licitação (art. 175 da CR/88). *Assim*, a União, visando o efetivo cumprimento de sua competência constitucional em proporcionar a

todos os serviços resultantes da exploração da infraestrutura aeronáutica, *delega*, sob o seu controle, a exploração destes serviços, mediante a contraprestação de benefícios efetivos aos usuários.

Assim dispõe o referido art. 175 da CR/88, *in verbis*:

**CR/88**

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

*Sob o ponto de vista da atividade econômica*, a CR/88, em seu art. 174, dispõe sobre um Estado **normativo e regulador**, este exercendo, *na forma da lei*, as suas funções de **fiscalização, incentivo e planejamento**.

**CR/88**

Art. 174. Como **agente normativo e regulador** da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, **as funções de fiscalização, incentivo e planejamento**, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado

(sem grifos no original)

A Emenda Constitucional nº. 7, de 15/08/1995, deu nova redação ao art. 178 da CR/88, conforme abaixo disposto, *in verbis*:

**CR/88**

Art. 178. **A lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo**, aquático e terrestre, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade.

(sem grifos no original)

No início dos anos 90, a reforma administrativa do Estado brasileiro favoreceu a adoção do modelo das agências reguladoras, dotadas de **autonomia**, característica fundamental para o alcance do sucesso esperado para uma relação tripartida entre (i) o produtor da utilidade pública, (ii) o seu consumidor, e (iii) o Poder Público (MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Agências Reguladoras Independentes: Fundamentos e Regime Jurídico**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009, p. 67). *No entanto*, deve-se considerar a sociedade civil como mais um dos atores intervenientes nos aspectos regulatórios, pois os resultados da ação de regulação interessam a toda coletividade indistintamente, tudo em favor da preservação dos direitos fundamentais de cada cidadão dela pertencente.

A Reforma Administrativa do Estado brasileiro teve origem no Programa Nacional de Privatização – PNP (Lei nº. 8.031/90).

O advento da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho 1998, implementou a reforma administrativa do Estado Brasileiro. Tal emenda deu respaldo jurídico para a concretização de mudanças que se faziam imprescindíveis para a modernização da máquina administrativa do Estado brasileiro (SILVA, Christine Oliveira Peter da. **A Reforma Administrativa e a Emenda nº 19/98:** Uma Análise Panorâmica. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_01/Reforma%20Administrativa.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_01/Reforma%20Administrativa.htm).

Acesso em: 17 jan. 2015, p. 05).

A utilização de empresas estatais pelo Poder Executivo como meio político para o atingimento das metas sociais, econômicas e eleitoreiras, as quais são desprovidas de compromisso com as contas públicas, abriu espaço para a criação das agências reguladoras, com relativo grau de autonomia e independência, cujas capacidades e experiências técnicas favoreceriam um ambiente de segurança e de atração de investimentos (GUERRA, Sérgio. **Direito Administrativo e a Nova Hermenêutica: Uma Releitura do Modelo Regulatório Brasileiro**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Eletrônico – REDAE. Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n.º. 19, agosto/setembro/outubro, 2009. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-19-AGOSTO-2009-SERGIO-GUERRA.pdf>>.

Acesso em: 06 fev. 2015, p. 31).

*Assim*, pela necessidade de manter o crescimento econômico e de proporcionar uma Administração Pública eficaz, surgem, especialmente na gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso – FHC (01/01/1995 até 01/01/2003), as agências reguladoras.

*Naquele período*, ressalta-se a Lei Complementar n.º. 97, de 09 de junho de 1999, a qual *dispôs sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas* (o art. 23 revogou a então LC n.º. 69, de 23/07/1991), dentre estas a Aeronáutica, que, *juntamente com as demais Forças Armadas*, destina-se, *principalmente*, à defesa da Pátria (art. 1º). Desde que não haja comprometimento de sua destinação constitucional, este diploma legal, *mais especificamente em seu art. 18*, estabeleceu que lhe compete, também, *subsidiariamente*, orientar, coordenar e controlar as atividades de aviação civil (inciso I) e prover a segurança da navegação aérea (inciso II), além de estabelecer, equipar e operar a infraestrutura aeronáutica (inciso IV).

Este diploma legal abriu espaço para a criação da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, *à época*, a ser vinculada ao ministério da Defesa, a qual deveria trazer em sua lei de criação quais das atribuições subsidiárias da Aeronáutica deveriam ser repassadas ao órgão regulador e fiscalizador para a aviação civil e a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária (art. 21), conforme dispositivo abaixo, *in verbis*:

**LC n.º. 97/99**

Art. 21. **Lei criará a Agência Nacional de Aviação Civil**, vinculada ao Ministério da Defesa, órgão regulador e fiscalizador da Aviação Civil e da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, estabelecendo, entre outras matérias institucionais, quais, dentre as atividades e procedimentos referidos nos incisos I e IV do art. 18, serão de sua responsabilidade.

(sem grifos no original)

Aquele "novo" ente regulador para a Aviação Civil deveria, dentre as funções previstas nos incisos I e IV do art. 18 da referida LC n.º. 97/99, estabelecer quais seriam de sua responsabilidade, conforme abaixo, *in verbis*:

**LC n.º. 97/99**

Art. 18. Cabe à Aeronáutica, **como atribuições subsidiárias particulares**:

I - orientar, coordenar e controlar as atividades de Aviação Civil;

(...)

IV - **estabelecer, equipar e operar, diretamente ou mediante concessão, a infra-estrutura aeroespacial, aeronáutica e aeroportuária;**

(...)

(sem grifos no original)

*Naquele momento*, o Estado, *agora regulador* (art. 174 da CR/88), deixou de ser o financiador do desenvolvimento, deixando esta incumbência à iniciativa privada. Ao *poder estatal* cabe apenas a fiscalização e a regulação dos serviços concedidos. O Estado brasileiro deixa de ser um **estado ordenador** para ser um **estado regulador**, este operacionalizado pelas agências reguladoras, adentrando, assim, em um "novo" ramo do direito público – *Direito Regulatório*, com envolvimento próprios do Direito Administrativo, Constitucional, Econômico, *entre outros*.

Em 28/11/2000, o então presidente FHC, por sua iniciativa e através da Mensagem nº. 1.795/2000, remeteu à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei de Criação da ANAC (Projeto de Lei nº. 3.846/2000). *Entretanto*, em 20/11/2001, através da Mensagem nº. 1.268/2001 enviada à Câmara dos Deputados, este Projeto de Lei foi retirado, voltando a tramitar apenas em meados de 2002. No Senado Federal, o referido Projeto de Lei (no Senado sob o nº. 62/2004) foi aprovado, *sem ressalvas*, proporcionando celeridade à sua tramitação.

O então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 27/09/2005, sancionou a Lei nº. 11.182 – Lei da ANAC (publicada no D.O.U. em 28/09/2005), criando a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, autarquia especial, competente para regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária (art. 2º), devendo esta observar as orientações, diretrizes e políticas estabelecidas pelo governo federal (art. 3º), constantes da “política de aviação civil” (inciso I do art. 8º).

Além da competência da ANAC em implementar a política governamental, os demais incisos do artigo 8º da sua lei de criação apontam as competências da ANAC para assuntos relativos à regulação e fiscalização das atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, conforme abaixo, *in verbis*:

#### **Lei da ANAC**

Art. 2º **Compete à União, por intermédio da ANAC** e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, **regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária.**

(...)

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;**

(...)

(sem grifos no original)

No mesmo sentido, temos, ainda, que observar o ANEXO I ao Decreto nº. 5.731, de 20/03/2006, o qual dispõe sobre a instalação, a estrutura organizacional da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC e aprova o seu regulamento, de onde poderemos retirar *in verbis*:

**Decreto nº. 5.731/06**

**ANEXO I - REGULAMENTO DA ANAC**

**CAPÍTULO I**

**DA NATUREZA, SEDE, FINALIDADE E COMPETÊNCIA**

Art. 1º A Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, autarquia sob regime especial, criada pela Lei no 11.182, de 27 de setembro de 2005, com independência administrativa, autonomia financeira, ausência de subordinação hierárquica e mandato fixo de seus dirigentes, com sede e foro no Distrito Federal, vinculada ao Ministério da Defesa, **tem por finalidade regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária.**

(...)

Art. 4º **Cabe à ANAC adotar medidas 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:

(...)

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;

XII - **regular e fiscalizar** as medidas a serem adotadas pelas empresas prestadoras de serviços aéreos, e **exploradoras de infraestrutura aeroportuária**, para prevenção quanto ao uso por seus tripulantes ou pessoal técnico de manutenção e operação que tenha acesso às aeronaves, de substâncias entorpecentes ou psicotrópicas, que possam determinar dependência física ou psíquica, permanente ou transitória;

(...)

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;

XXII - **regular e fiscalizar a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária**, visando a garantir sua compatibilidade com a proteção ambiental e com o ordenamento do uso do solo;

(...)

XXV - **conceder ou autorizar a exploração da infraestrutura aeroportuária**, no todo ou em parte;

XXVI - estabelecer o regime tarifário, revisões e reajustes referentes à **exploração da infraestrutura aeroportuária**;

(...)

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

(...)

XLV - **deliberar, na esfera administrativa, quanto à interpretação da legislação sobre serviços aéreos e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária**, inclusive casos omissos, quando não houver orientação normativa da Advocacia-Geral da União;

(...)

XLIX - firmar convênios de cooperação técnica e administrativa com órgãos e entidades governamentais, nacionais ou estrangeiros, tendo em vista a descentralização e **fiscalização eficiente dos setores de aviação civil e infraestrutura aeronáutica e aeroportuária**; e

(...)

(sem grifos no original)

A ANAC, *ainda hoje*, na consecução de seus objetivos, se utiliza da regulamentação em vigor, até que nova regulamentação seja editada em substituição à existente (inciso I do artigo 47 da Lei da ANAC).

Importante, ainda, ressaltar que a Lei da ANAC, *expressamente*, aponta que as atividades de administração e exploração de aeródromos, estas exercidas pela INFRAERO, serão reguladas pelo então criado órgão regulador (inciso III do artigo 47).

*Sendo assim*, indiscutível é a competência desta ANAC para a normatização e fiscalização das atividades de infraestrutura aeroportuária, desde que todas relacionadas à aviação civil, referindo-se, *em especial*, àquelas desempenhadas pela INFRAERO.

Ainda do Decreto nº. 5.371/06, pode-se observar dispositivo inerente à apuração, processamento e aplicação de sanções decorrentes de atos em inobservância à normatização aeronáutica, desde que de competência da ANAC, conforme se verifica abaixo, *in verbis*:

**Decreto nº. 5.731/06**

**ANEXO I - REGULAMENTO DA ANAC**

Art. 6º. No exercício de suas atribuições, cabe à ANAC apurar, julgar, aplicar penalidades ou **adotar providências administrativas por infrações previstas na Lei nº. 7.565, de 1986, e na legislação complementar**, inclusive as relativas a tarifas e condições gerais de transporte, bem como conhecer os respectivos recursos.

**(sem grifos no original)**

*Alinhado com o apresentado acima*, registra-se que o Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA, *na qualidade de diploma legal infraconstitucional em matéria aeronáutica*, sob o aspecto das competências a ele atribuídas, foi recepcionado pela legislação superveniente. *Logo*, desta *legislação especial*, na medida em que os seus dispositivos ainda se encontram em pleno vigor, *claro*, realizadas as necessárias adaptações, após a entrada em vigor da CR/88 e, ainda, da Lei da ANAC, deve-se observar, conforme abaixo, *in verbis*:

**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).

(...)

Art. 12. **Ressalvadas as atribuições específicas, fixadas em lei**, submetem-se às normas (artigo 1º, § 3º), orientação, coordenação, controle e fiscalização do Ministério da Aeronáutica:

(...)

III - a **infra-estrutura aeronáutica**;

(...)

**(sem grifos no original)**

A infraestrutura aeroportuária, *ainda segundo o CBA*, faz parte do sistema aeroportuário brasileiro (inc. I do art. 25), constituído pelo conjunto de todas as áreas destinadas a pouso, decolagem e movimentação de aeronaves (aeródromos) (art. 27), incluindo os pátios de estacionamento de aeronave, Terminais de Carga Aérea – TECA, Terminais de Passageiros – TPS e as respectivas facilidades (art. 26), conforme abaixo, *in verbis*:

**CBA**

Art. 25. **Constitui infra-estrutura aeronáutica o conjunto de órgãos**, instalações ou estruturas terrestres de apoio à navegação aérea, para promover-lhe a segurança, regularidade e eficiência, **compreendendo**:

I - o sistema aeroportuário (artigos 26 a 46);

(...)

§ 1º A instalação e o funcionamento de quaisquer serviços de infraestrutura aeronáutica, dentro ou fora do aeródromo civil, dependerão sempre de autorização prévia de autoridade aeronáutica, que os fiscalizará, respeitadas as disposições legais que regulam as atividades de outros Ministérios ou órgãos estatais envolvidos na área.

(...)

## **CAPÍTULO II - Do Sistema Aeroportuário**

### **SEÇÃO I - Dos Aeródromos**

Art. 26. O sistema aeroportuário é **constituído pelo conjunto de aeródromos brasileiros**, com todas as pistas de pouso, pistas de táxi, pátio de estacionamento de aeronave, terminal de carga aérea, terminal de passageiros e as respectivas facilidades.

(...)

Art. 27. **Aeródromo é toda área destinada a pouso, decolagem e movimentação de aeronaves.**

Art. 28. Os aeródromos são classificados em civis e militares.

§ 1º **Aeródromo civil é o destinado ao uso de aeronaves civis.**

(...)

Art. 29. **Os aeródromos civis são classificados em públicos e privados.**

Art. 30. Nenhum aeródromo civil poderá ser utilizado sem estar devidamente cadastrado.

§ 1º Os aeródromos públicos e privados serão abertos ao tráfego através de processo, respectivamente, de homologação e registro.

(...)

Art. 31. **Consideram-se:**

I - **Aeroportos os aeródromos públicos**, dotados de instalações e facilidades para apoio de operações de aeronaves e de embarque e desembarque de pessoas e cargas;

II - **Helipontos os aeródromos destinados exclusivamente a helicópteros;**

III - **Helipontos os helipontos públicos**, dotados de instalações e facilidades para apoio de operações de helicópteros e de embarque e desembarque de pessoas e cargas.

Art. 32. Os aeroportos e helipontos serão classificados por ato administrativo que fixará as características de cada classe.

Parágrafo único. Os aeroportos destinados às aeronaves nacionais ou estrangeiras na realização de serviços internacionais, regulares ou não regulares, serão classificados como aeroportos internacionais (artigo 22).

(...)

**(sem grifos no original)**

*Em consonância com o apontado acima, cabe à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, a infraestrutura aeroportuária (letra “c” do inc. XII do art. 21 da CR/88), bem como, por intermédio da ANAC, regular e fiscalizar (art. 2º da Lei da ANAC), sem voltar-se às competências específicas do COMAER, o que, também, se verifica disposto no CBA, conforme abaixo, in verbis:*

### **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.**

(...)

(sem grifos no original)

No próprio CBA, *mais especificamente no §1º do artigo 36 acima já transcrito*, encontramos a competência da autoridade aeronáutica, *hoje*, autoridade de aviação civil – ANAC (artigo 5º da Lei da ANAC), para a coordenação e o controle da exploração da atividade aeroportuária.

O sistema aeroportuário utilizou-se, e ainda se utiliza, dos serviços da INFRAERO, a qual, “além de encarregar-se da administração de inúmeros aeroportos Brasil afora é também *prestadora de serviços de navegação aérea*” (CUNHA, Márcio Felipe Lacombe da. **Responsabilidade do Estado nos Acidentes Aeronáuticos**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2014, p. 38, *grifos no original*), neste sentido, sob a coordenação do DECEA.

*Sendo assim, em resumo*, verifica-se a competência da União para explorar a infraestrutura aeroportuária, *por intermédio da INFRAERO*, empresa pública pertencente à Administração Federal Indireta, ficando esta sujeita às normas, instruções, controle e coordenação da autoridade

O Direito Aeronáutico é formado por todo ordenamento jurídico em matéria aeronáutica, englobando, *assim*, toda a legislação, nacional ou internacional, *no que couber*, bem como a sua normatização complementar.

Do CBA, ainda, *talvez*, o principal marco legal em matéria aeronáutica civil, pode-se observar a previsão para a tomada de providências administrativas no caso de infração à normatização pelos entes regulados, conforme abaixo, *in verbis*:

#### **CBA**

##### 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;

II - suspensão de certificados, licenças, concessões ou autorizações;

III - cassação de certificados, licenças, concessões ou autorizações;

IV - detenção, interdição ou apreensão de aeronave, ou do material transportado;

V - intervenção nas empresas concessionárias ou autorizadas.

(...)

Art. 291. Toda vez que se verifique a ocorrência de infração prevista neste Código ou na legislação complementar, a autoridade aeronáutica lavrará o respectivo auto, remetendo-o à autoridade ou ao órgão competente para a apuração, julgamento ou providência administrativa cabível.

(sem grifos no original)

Deve-se reforçar que, *no exercício de sua função de fiscalização*, esta ANAC se utiliza do disposto no inciso I do artigo 289 do CBA, o qual lhe confere a possibilidade da aplicação de sanção de multa como uma das providências administrativas possíveis.

Observa-se que o *caput* deste artigo 289 relaciona a aplicação de qualquer providência administrativa à infração aos preceitos de próprio CBA ou da legislação complementar. *Neste sentido*, deve-se aprofundar quanto aos dispositivos do CBA pertinentes, bem como os da normatização complementar, em matéria de infraestrutura aeroportuária.

Do CBA e quanto à matéria aeroportuária pode-se extrair, *a título de exemplo*, alguns dispositivos próprios da regulação pertinente a esta ANAC, conforme abaixo, *in verbis*:

- parágrafo único do art. 19; e
- Seção IV - Da Utilização de Áreas Aeroportuárias do Capítulo II - Do Sistema Aeroportuário do Título III - Da Infraestrutura Aeroportuária.

No mesmo sentido, a ANAC, regularmente, vem exercendo o seu poder normativo, substituindo as antigas normas elaboradas pelo extinto órgão ordenador da aviação civil (Departamento de Aviação Civil - DAC), conforme se pode comprovar, *entre diversos outros*, pelos seguintes diplomas normativos:

- Resolução ANAC nº. 09, de 05/06/2007, a qual *aprova a norma operacional de aviação civil – NOAC que dispõe sobre o acesso ao transporte aéreo de passageiros que necessitam de assistência especial*, esta que já foi substituída pela Resolução ANAC nº. 280, de 11/07/2013, a qual *dispõe sobre os procedimentos relativos à acessibilidade de passageiros com necessidade de assistência especial ao transporte aéreo e dá outras providências*;
- Resolução ANAC nº. 26, de 16/05/2008, a qual *regulamenta os procedimentos relativos ao transporte aéreo regular internacional para as empresas aéreas brasileiras*; e
- Resolução ANAC nº. 141, de 09/03/2010, a qual *dispõe sobre as Condições Gerais de Transporte aplicáveis aos atrasos e cancelamentos de voos e às hipóteses de preterição de passageiros e dá outras providências*.

As referidas normas de caráter material, *ou seja*, ordenadoras da atividade de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, não se esgotam nas ora apresentadas, na medida em que tantas outras existem e devem ser consideradas, também, no processo sancionador.

Com a efetiva instalação da ANAC, após a publicação do Decreto nº. 5.731/06, foram implementadas algumas mudanças significativas na antiga estrutura do então órgão ordenador que estava sendo substituído (DAC), as quais, *com relação ao processamento de infrações*, podem ser denominadas de sensíveis.

*Em sendo assim*, no que tange ao aspecto do processamento de infrações, a ANAC, *em um primeiro momento*, utilizou-se, *também*, de diversas normas então existentes no sistema, em especial da Instrução de Aviação Civil IAC 012-1001 – *Processamento de Irregularidades*, de 31/01/2003, a qual, em combinação com o CBA, *à época*, processava grande parte das infrações em dissonância com a normatização referente ao Sistema de Aviação Civil.

*No entanto*, a ANAC utilizou-se da IAC 012-1001 por um curto período de tempo, na medida em que aquele órgão regulador verificou a necessidade de melhor identificar a estrutura que havia sido estabelecida para o processamento de infrações, oportunidade em que, então, utilizando-se do seu poder normativo (incisos IV, XXIX e XXX do art. 8º e inciso V do artigo 11, todos da Lei da ANAC), editou a Resolução ANAC nº. 13, de 23/08/2007, que *dispôs sobre o processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades, no âmbito da competência da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC*, procurando regulamentar as estruturas do processamento, bem como traçou alguns procedimentos próprios a serem seguidos.

Ao se analisar a Resolução ANAC nº. 13/07, identifica-se a sua natureza procedimental, normatizadora dos procedimentos que deveriam ser observados por ocasião do trâmite de um processo administrativo sancionador nesta ANAC. *Na verdade*, não se tratava de uma norma de natureza material, *ou melhor*, não buscava a regulação da matéria aeronáutica, *como visto nos exemplos acima*, mas, *sim*, determinava os aspectos formais que deveriam ser respeitados, todos inerentes à procedimentalização processual, buscando, *ao final*, atender ao *princípio do devido processo administrativo*.

Observa-se que a Resolução ANAC nº. 13/07 foi revogada pela Resolução ANAC nº. 25, de 25/04/2008 (publicada no D.O.U. em 28/04/2008), a qual *dispôs sobre o processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades, no âmbito da competência da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC*.

*Da mesma forma*, a Resolução ANAC nº. 25/08 tratava-se, *também*, de **norma procedimental**, *inclusive*, reportando-se, *expressamente*, em sua Ementa, à Lei nº. 9.784/99, esta que *regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal*. *Na verdade*, esta

conclusão pode ser retirada pelos seus dispositivos iniciais, abaixo, *in verbis*:

#### **Resolução ANAC nº. 25/08**

A **DIRETORIA DA AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL – ANAC**, no uso da competência que lhe foi outorgada pelo inciso XLVI, do art. 8º, da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e pelo art. 7º, inciso XII, da Resolução nº 001, de 18 de abril de 2006, que aprovou o Regimento Interno, e tendo em vista o disposto na Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica – CBAer, sua legislação complementar, na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, e nas demais normas pertinentes à competência desta Agência, bem como a deliberação de Diretoria realizada em 24 de março de 2008,

#### **RESOLVE:**

##### **TÍTULO I - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 1º Na condução dos **processos administrativos de que trata esta Resolução** serão observados, dentre outros, os princípios da legalidade, publicidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Art. 2º O agente da autoridade de aviação civil, conforme definido em normatização própria, que tiver ciência de infrações ou de indícios de sua prática é **obrigado a promover a sua apuração imediata, mediante a instauração de processo administrativo**, assegurado o contraditório e a ampla defesa, em atenção ao devido processo legal.

Art. 3º As autoridades competentes para decidir sobre a aplicação de penalidades deliberarão sobre os **processos administrativos de que trata esta Resolução**, sem prejuízo dos recursos de competência da Diretoria, conforme dispuser regulamento próprio. (Redação dada pela Resolução nº 448, de 20.09.2017).

(sem grifos no original)

Observa-se, *nas disposições gerais acima*, que esta norma se direciona, por duas oportunidades nos três dispositivos referidos, aos "processos administrativos de que trata esta Resolução", em flagrante indicação de que se trata de normas procedimentais, contendo, *então*, procedimentos, e *não de norma material*, conforme, *inclusive, expressamente*, exige o disposto no referido §3º do art. 1º do CBA.

Ao se prosseguir pela referida Resolução ANAC nº. 25/08, identifica-se:

#### **Resolução ANAC nº. 25/08**

(i) TÍTULO II - DO PROCESSO ADMINISTRATIVO (Capítulo I - Da Instauração e Instrução; Capítulo II - Da Defesa; Capítulo III - Dos Recursos);

(ii) TÍTULO III - DA APLICAÇÃO DAS PENALIDADES (Capítulo I - Das Penalidades; Capítulo II - Das Atenuantes e Agravantes);

(iii) TÍTULO IV - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS.

Pode-se concluir se tratarem, *como já dito*, todos os dispositivos da então Resolução ANAC nº. 25/08 de normas procedimentais, sem nenhuma, *repito*, **nenhuma norma material**.

Observa-se, *neste diploma normativo*, instruções sobre os aspectos procedimentais inerentes ao processo administrativo sancionador nesta ANAC, a exemplo da Lei nº. 9.784/99, a qual dispõe, sobre os aspectos gerais e procedimentos a serem adotados, *como regra geral*, em processos administrativos no âmbito da Administração Pública federal.

Importante ressaltar que o próprio artigo 5º desta Resolução ANAC nº. 25/08 aponta, *expressamente*, que a prática da infração, *quando constatada*, deverá restar inserida no CBA, na legislação complementar e demais normas de competência da autoridade de aviação civil, mas, *como se pode observar*, não se reporta ao próprio ato normativo.

#### **Resolução ANAC nº. 25/08**

Art. 5º O AI será lavrado quando for **constatada a prática de infração à Lei nº 7.565**, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica - CBAer, **legislação complementar e demais normas de competência da autoridade de aviação civil**, sendo

**obrigatório o atendimento dos requisitos essenciais de validade previstos no art. 8º desta Resolução.**

**(sem grifos no original)**

*Na parte final deste dispositivo*, observa-se que o normatizador determinou, obrigou, a observância da própria Resolução quanto ao previsto em seu art. 8º, do qual se extrai os requisitos que devem fazer parte do Auto de Infração, *ou seja*, apenas em se tratando de proporcionar a necessária higidez processual, não se reportando, *contudo*, à matéria aeronáutica.

*Em outro momento, neste mesmo ato normativo*, se pode identificar, *com clareza*, esta distinção entre a norma produzida de caráter procedimental e demais normas materiais (CBA, legislação complementar e demais normas aeronáuticas), estas últimas discriminadas, conforme repetido em novo dispositivo, *agora*, no artigo 21, abaixo *in verbis*:

**Resolução ANAC nº. 25/08**

Art. 21. Para imposição das penalidades previstas nesta Resolução, será aplicado o CBAer e sua legislação complementar, bem como as demais normas de competência da autoridade da aviação civil.

Deve-se observar que este dispositivo se refere à Resolução ANAC nº 25/08 como necessária à imposição das penalidades, mas tão somente pelo seu caráter, *estritamente*, procedimental.

O então DAC, órgão que antecedeu a esta ANAC como autoridade de aviação civil, também já disciplinava os valores de multa aplicáveis à violação da legislação aeronáutica por regulamento – prerrogativa delegada pelo CBA e que não definiu o valor das sanções aplicáveis às condutas elencadas. Percebe-se, *portanto*, que a definição da dosimetria das penalidades aplicáveis é uma das “*prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência*”.

Com a substituição gradativa dos normativos daquele então órgão ordenador pelos normativos da ANAC, foram traçados 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 mereceriam menor grau de reprovação pela autarquia – inovação que beneficiou o autuado, vez que trouxe transparência e objetividade na aplicação das sanções sem extrapolação do valor máximo que havia sido inicialmente fixado pelo então DAC e que definia a aplicação de penalidades de até R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) para as violações à legislação complementar (vide Tabelas da IAC 012-1001).

*Segundo alegação da recorrente* e a respeito de suposta limitação à imposição de sanções pecuniárias ao montante de R\$ 31.477,34 (trinta e um mil, quatrocentos e setenta e sete reais e trinta e quatro centavos), *valor este atualizado*, em atenção ao contido no *caput* do art. 299 do CBA, deve-se apresentar algumas considerações, em sentido contrário. Ainda que se admitisse este tipo de limitação, 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 *c/c* a legislação complementar. É esta, aliás, a literalidade do dispositivo: “*Será aplicada multa de (vetado) até 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*”. Entende-se 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, *no caso em tela*, não é a fonte primária da obrigação e referência única para a aplicação da sanção, mas, *sim*, o §1º do art. 36 e inciso I do art. 289, ambos do CBA, sendo complementada pelo item 161.61 (b) (1) do RBAC 161 Emenda 01 de 13/09/2013.

*Como restará demonstrado*, 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.

*Especificamente*, quanto aos valores das multas previstos nas referidas Tabelas, há que se salientar 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, esta aprovada pela Portaria nº DAC nº 130/DGAC, de 27/01/2003 (publicada no D.O.U. de 31/01/2003), *portanto*, anterior 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”. As multas consignadas para as ocorrências, *no caso de pessoa jurídica*, previam o valor máximo de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais).

*Na sequência*, a entrada em vigor da então Resolução ANAC nº 13/2007 apenas manteve a referida disposição, nos mesmos termos.

*No entanto*, visando estabelecer maior controle na aplicação da sanção, afastando qualquer tipo de possibilidade de desvio dos objetivos fiscalizatórios, bem como, buscar, ainda, não proporcionar uma maior restrição aos direitos dos agentes econômicos por ela atingidos, a Resolução ANAC nº. 25/2008 ofereceu maior proporcionalidade, na medida em que conferiu valores distintos para as sanções de multa no caso de infrações cometidas pela Administração Aeroportuária.

Ressalta-se que o ato normativo em questão foi editado por esta Agência Reguladora nos limites de sua competência, assim definida no art. 8º da Lei nº 11.182/2005 (incisos VII, X, XI, XXX, XXXV e XLVI), *ou seja*, norma elaborada dentro dos limites impostos pela Lei da ANAC, revestida de presunção de *legalidade e legitimidade*, como são os atos da Administração Pública Federal, não havendo, assim, *a priori*, que se falar na existência de qualquer vício, seja *formal* ou *material*. Destaca-se, ainda, que esta Resolução ANAC nº. 25/08, por constar as sanções de multas previstas em suas Tabelas, tem por finalidade, *ao final*, 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 legislação pertinente e, também, nas normas complementares, dentre estas últimas as editadas por esta Agência.

Caso esta *tese*, no sentido de ser a Resolução ANAC nº. 25/08 norma de trato, *exclusivamente*, processual, não tenha sido esclarecida pelos argumentos apostos acima, deve-se, *de forma mais direta*, se ater ao seu disposto sobre a aplicação das penalidades, em conformidade com o constante no artigo 20 deste diploma normativo, abaixo *in verbis*:

**Resolução ANAC nº. 25/08**

Art. 20. O **valor da multa** será expresso em moeda corrente e **aplicado de acordo com o previsto nas tabelas** constantes dos Anexos I, II e III. (Redação dada pela Resolução nº 58, de 24.10.2008)  
**(sem grifos no original).**

*Como se pode identificar facilmente*, os referidos ANEXOS servem para se extrair os **valores das multas**, estes expressos em moeda corrente, quanto às sanções aplicadas, na medida em que, tanto a legislação em vigor, como, *entre outros*, o CBA e a Lei do Aeronauta, bem como a normatização complementar, entre outros, RBHA, RBAC, IAC, IS, as quais possuem as normas relativas às condutas (requisitos) que devem ser observadas pelo regulado, mas não contém, *e nem poderiam*, os valores referentes a cada uma de suas condutas tipificadas como ato infracional, servindo-se, então, deste tipo de ato normativo (Resolução), *ou melhor*, das suas Tabelas, estas constantes de seus ANEXOS, para a fixação normativa de seus correspondentes valores.

Ao se analisar as Tabelas constantes do ANEXO I da Resolução ANAC nº. 25/08, deve-se reconhecer estarem discriminados os atos infracionais retirados da legislação, *a saber*, o CBA, conforme se pode observar nos incisos dos artigos 299 e 302, estes todos relacionados aos correspondentes valores a serem aplicados no caso do agente infrator ser *pessoa física*. Da mesma forma, nas Tabelas constantes do ANEXO II da referida Resolução, deve-se reconhecer, também, estarem discriminados os atos infracionais retirados da mesma legislação, (incisos dos art. 299 e 302), mas todos estes relacionados aos correspondentes valores a serem aplicados, *agora*, no caso do agente infrator ser *pessoa jurídica*.

Importante se colocar que na versão original da Resolução ANAC nº. 25/08, em seu ANEXO II,

conforme abaixo, ao dispor sobre a Tabela de "infração imputável às empresas de administração aeroportuária e de serviços auxiliares", esta não dispunha sobre os atos infracionais possíveis, mas, *sim*, que todos, *ou seja*, qualquer ato disposto na norma complementar específica poderia resultar em uma sanção de multa em valores, para *pessoa jurídica*, de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) - valor mínimo; R\$ 140.000,00 (cento e quarenta mil reais) - valor médio; e R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) - valor máximo. *Sendo assim*, deve-se concluir que a referida Tabela se reporta apenas aos valores, *no caso*, de R\$ 80.000,00, R\$ 140.000,00 ou R\$ 200.000,00, os quais deveriam ser aplicados, conforme o disposto no inciso I do artigo 289 do CBA (sanção de multa), no caso de infrações resultantes da inobservância do §1º do artigo 36 deste mesmo diploma legal. *Logo*, se a norma deve ser aplicada a partir de sua publicação, a tipificação não poderia sair desta Tabela, pois ausente a discriminação dos atos tidos como infracionais, os quais deveriam ser retirados da normatização complementar.

CÓDIGO BRASILEIRO DE AERONÁUTICA ART. 36, § 1º, C/C ART. 289 INFRAÇÃO IMPUTÁVEL ÀS EMPRESAS DE ADMINISTRAÇÃO AEROPORTUÁRIA E DE SERVIÇOS AUXILIARES (Revogado pela Resolução nº 58, de 24.10.2008)				
COD		P. JURÍDICA		
ICL	<del>Infração aos preceitos gerais do CBA ou da legislação complementar. (Revogado pela Resolução nº 58, de 24.10.2008)</del>	80.000	140.000	200.000

Deve-se reconhecer que, em 28/04/2008, data da publicação e início de vigência da então Resolução ANAC nº. 25/08, a Tabela II acima não dispunha sobre os tipos infracionais, mas, *sim*, de valores a serem atribuídos no caso de infrações previstas nos "preceitos gerais" do CBA e da legislação complementar. *No entanto*, em 27/10/2008, com a publicação da Resolução ANAC nº. 58, de 24/10/2008, a qual *alterou a Resolução ANAC nº. 25/08*, em seu art. 1º, revogou, no ANEXO II, o item ICL, incluindo, então, o ANEXO III, este que apresentou, *salvo engano*, uma melhor valoração para as infrações imputáveis às empresas de administração aeroportuárias e de serviços auxiliares.

Ao se analisar a alteração trazida pela Resolução ANAC nº. 58/08, deve-se apontar a inclusão de outras Tabelas, estas também na forma do ANEXO III, as quais identificam os valores das infrações que possam ser imputadas aos entes regulados, pela inobservância da legislação e normas aeronáuticas de matéria aeronáutica (vide §1º do art. 66 do CBA).

Ao se estudar a norma anterior à referida Resolução ANAC nº. 25/08, *ou seja*, Resolução ANAC nº 13, de 23/08/2007, que *dispôs sobre o processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades, no âmbito da competência da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC* (revogada pelo art. 27 da Resolução ANAC nº 25/08), pode-se observar, também, se tratar de uma norma procedimental, destacando-se os dispositivos abaixo *in verbis*:

#### **Resolução ANAC nº. 13/07**

Art. 5º O AI será lavrado quando for constatada a **prática de infração à Lei nº 7.565**, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica - **CBA, sua legislação complementar e demais normas de competência da ANAC**, sendo obrigatório o atendimento dos requisitos essenciais de validade previstos no art. 9º desta Resolução.

(...)

Art. 24. O **valor da multa** será expresso em moeda corrente e aplicado **de acordo com o previsto na Tabela** do Anexo III. (...)

Art. 25. Quando da prática da reincidência aplicar-se-á **acréscimo de dez por cento no valor da multa, respeitando-se os limites constantes da Tabela do Anexo III.**

Art. 26. Para imposição das penalidades previstas nos incisos II a VII do art. 24 desta Resolução, será aplicado o CBA e sua legislação complementar, bem como as demais normas de competência da ANAC.

(sem grifos no original)

No ANEXO III deste diploma normativo, deve-se observar os **valores máximos** a serem aplicados quando o ente regulado cometer ato infracional. *Em especial*, logo na primeira Tabela, abaixo *in verbis*, pode-se apontar que, qualquer tipo infracional, retirado dos "preceitos gerais" do CBA ou da legislação complementar, quando aplicável às empresas de administração aeroportuária e de serviços auxiliares, poderia ter um valor máximo de até R\$ 10.000,00 (dez mil reais), para *pessoa física*, e de até R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), para *pessoa jurídica*.

CÓDIGO BRASILEIRO DE AERONÁUTICA ART. 36, § 1º, C/C ART. 289 INFRAÇÃO IMPUTÁVEL ÀS EMPRESAS DE ADMINISTRAÇÃO AEROPORTUÁRIA E DE SERVIÇOS AUXILIARES			
COD		P. FÍSICA	P. JURÍDICA
ICL	I – Infração aos preceitos gerais do CBA ou da legislação complementar.	10.000	200.000

Nesse sentido, observa-se que, para a materialização do ato tido como infracional, o artigo 5º da Resolução ANAC nº. 13/07 exige a identificação da legislação especial (CBA), da legislação complementar (ou normas complementares) e demais normas de competência da ANAC, referindo-se à própria norma apenas quanto aos requisitos necessários para constarem no Auto de Infração. Já no art. 24, a referida norma aponta que da Tabela do ANEXO III **se pode retirar os valores** dos atos tidos como infracionais, apresentando, o que foi repetido, *posteriormente*, na Resolução ANAC nº. 25/08, os atos infracionais retirados dos diversos incisos dos artigos 299 e 302 do CBA, todos estes relacionados a determinados valores constantes para *pessoa física* e *pessoa jurídica*. Da mesma forma, a Tabela referente à "infração imputável à empresas de administração aeroportuária e de serviços auxiliares", quando infringirem os preceitos gerais do CBA ou da legislação complementar, se sujeitavam às sanções de até R\$ 10.000,00 (dez mil reais), quando *pessoa física*, ou até R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), quando *pessoa jurídica*. *Ora, salvo engano*, os diversos atos infracionais (tipos) que possam ser infringidos pelas administradoras aeroportuárias deveriam ser retirados da normatização complementar, pois a Tabela, *conforme visto*, não apresenta qualquer tipificação específica.

Observa-se que desta Resolução para a Resolução ANAC nº. 25/08, a alteração é relativa aos valores, os quais passaram a não mais ser determinado por um **valor máximo**, mas, *sim, naquele momento*, em três níveis, *ou seja*, um *valor mínimo*, um *valor médio* e um *valor máximo*, limitando, *ou melhor*, proporcionando parâmetros objetivos ao decisor por ocasião da aplicação da sanção de multa.

*Retroagindo ainda mais no tempo*, pode-se verificar que a antiga IAC 012, de 31/01/2003 (esta revogada pelo art. 29 da Resolução ANAC nº. 13/07), sobre o *processamento de irregularidades*, também, tratava-se de norma procedimental, e, *em seu item 7.5*, identificava as Tabelas, em anexo àquele diploma normativo (ANEXO 6), como próprias para se extrair os **valores máximos** correspondentes aos tipos constantes dos incisos 299 e 302, ambos do CBA, conforme abaixo *in verbis*:

IAC 012-1001

#### 7 DISPOSIÇÕES FINAIS

(...)

7.5 Os **valores máximos de multa** serão expressos em reais de acordo com a Tabela em anexo.

(...)

(sem grifos no original)

Ainda nesta Instrução de Aviação Civil, *com relação às infrações imputáveis às empresas de*

administração aeroportuária e de serviços auxiliares, com base no §1º do art. 36 e do inciso I do art. 289, ambos do CBA, observa-se que constava uma Tabela, abaixo, *in verbis*, a qual não especificava os tipos infracionais, o que, *conforme visto*, foi reproduzido pela já citada acima Resolução ANAC nº. 13/07.

CÓDIGO BRASILEIRO DE AERONÁUTICA			
ART 36 parágrafo 1º combinado com ART. 289			
INFRAÇÃO IMPUTÁVEL ÀS EMPRESAS DE ADMINISTRAÇÃO AEROPORTUÁRIA E DE SERVIÇOS AUXILIARES			
COD		P. FÍSICA	P. JURÍDICA
ICL	I – Infração aos preceitos gerais do CBA ou da legislação complementar.	10.000	200.000

Assim, *ao se analisar a evolução da normatização procedimental*, deve-se reconhecer que da IAC 012-1001 até a Resolução ANAC nº. 25/08 (antes das alterações implementadas pela Resolução ANAC nº. 58/08), passando pela Resolução ANAC nº. 13/07, se consubstanciou na modificação dos valores das sanções a serem aplicadas, **passando de valores máximos para valores mínimos, médios ou máximos**. Importante ressaltar que esta evolução se demonstrou imprescindível para limitar, *ou melhor*, oferecer parâmetros objetivos para a aplicação da sanção de multa, afastando a possível arbitrariedade do agente público, o que fugiria do escopo a ser observado pela Administração Pública. É notório que, antes da implementação da Resolução ANAC nº. 25/08, *ou seja*, na vigência das referidas normas (IAC 012-1001 e depois da Resolução ANAC nº 13/07), o agente público encarregado de aplicar a sanção poderia, *dentro do valor máximo atribuído pela Tabela*, aplicar qualquer valor. **Exemplo:** na vigência da Resolução ANAC nº. 13/07, uma empresa, que infringisse o disposto no inciso I do art. 302 do CBA, poderia receber uma sanção de multa no valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), enquanto outra, em condições similares, *dependendo do agente decisor*, poderia receber uma sanção no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Por entender ser a Resolução ANAC nº 25/08 norma processual, *ou seja*, de aplicação imediata aos processos administrativos em curso, o colegiado da ex-Junta Recursal, ao iniciar as suas funções relativas às análises e decisões em face de recursos contra as decisões de primeira instância, em dezembro de 2008, *por diversas vezes*, utilizou-se destes novos parâmetros (valores mínimos, médios e máximos) para adequar, *em decisão final*, a aplicação da sanção, limitando, assim, os valores, tornando, então, mais equânime o processamento. *Da mesma forma*, observa-se que, antes da Resolução ANAC nº. 58/08, que alterou a Resolução ANAC nº. 25/08 e instituiu as Tabelas de valores correspondentes aos atos infracionais afetos à infraestrutura aeroportuária e de serviços auxiliares, o agente decisor poderia, no caso de *peças jurídicas*, *por exemplo*, aplicar sanção de até R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), o que torna subjetiva a sua aplicação e tendente a possíveis injustiças pela total falta de parâmetros. Observa-se que, no caso da Tabela referente às empresas de administração aeroportuária e de serviços auxiliares, a simples limitação em um *valor mínimo, médio e máximo*, também, se tornava inexecutável, pois mantinha a subjetividade, ao se determinar o valor para uma infração e, *muitas vezes*, o mesmo valor para uma infração de menor potencial ofensivo. É fato que as referidas Tabelas, estas inseridas na Resolução ANAC nº. 25/08 pela Resolução ANAC nº 58/08, ao trazer maior objetividade na aplicação dos valores de multa (dosimetria), ofereceu maior isenção ao agente fiscal, tornando mais justo, *ou melhor*, mais correto, o processo administrativo sancionador nesta ANAC. *No entanto*, não se pode confundir a organização dos valores das infrações, *ou seja*, a sua limitação ao oferecer parâmetros de dosimetria, com tipificação, esta, *sim*, que se manteve tendo que ser extraída da norma complementar de matéria aeronáutica, em conformidade com o disposto no §1º do art. 66 do CBA, e não de uma norma processual como a Resolução ANAC nº. 25/08, por ser esta **estritamente de caráter instrumental**.

Ao se confirmar a *tese* no sentido de que as Tabelas, constantes dos ANEXOS da Resolução ANAC nº. 25/08, *realmente*, apontam tipos infracionais, *ou seja*, tipificam atos infracionais administrativos, não

necessitando de quaisquer outra norma complementar para fundamentar a infração, *salvo engano*, poderá, *quem sabe*, ser apontado neste diploma normativo vício de forma, ao não ter sido elaborado nos termos do art. 27 da Lei da ANAC, conforme abaixo, *in verbis*:

**Lei nº. 11.182/05**

**CAPÍTULO III**

**DO PROCESSO DECISÓRIO**

(..)

Art. 27. As iniciativas ou alterações de atos normativos que afetem direitos de agentes econômicos, inclusive de trabalhadores do setor ou de usuários de serviços aéreos, serão precedidas de audiência pública convocada e dirigida pela ANAC.

*No entanto*, como já se demonstrou ser a Resolução ANAC nº. 25/08 uma norma procedimental, *ou seja*, necessária ao processamento em curso de um processo administrativo sancionador nesta ANAC, não se aplica a exigência disposta no art. 27 da Lei ANAC. *Na verdade*, o espírito desta Resolução é regulamentar o procedimento, em observância, *inclusive*, da normatização aplicável, *a saber*, a Lei nº. 9.784/99, não adentrando em matéria aeronáutica, *logo*, não afetando quaisquer direitos dos interessados, não havendo, *assim*, que se falar em afronta à obrigatoriedade prevista no referido acima art. 27.

A empresa recorrente alega que "[...] não há registro no *website* da ANAC de Audiência Pública ou Consulta Pública para a discussão da matéria. Da análise do Processo nº. 60800.019739/2008-67, que deu origem a Resolução, não há qualquer registro indicativo de que referido normativo tenha se submetido ao rito exigido pela Lei [...]" . - *Nesse sentido*, como já apontando acima, deve-se reconhecer que a referida Resolução, *na verdade*, trata apenas de questões processuais, *ou melhor*, procedimentais, não afetando, assim, quaisquer direitos de agentes econômicos ou de trabalhadores do setor ou de usuários de serviços aéreos, de forma, então, que viesse a exigir a realização prévia de audiência pública, em conformidade com o referenciado disposto no artigo 27 da Lei da ANAC.

*No caso em tela*, a norma material é o RBAC 161 Emenda 01, de 13/09/2013, este aprovado pela Resolução ANAC nº. 281, de 10/09/2013 (publicada no D.O.U. de 13/09/2013), *hoje*, instrumento normativo que disciplina a questão sobre PLANOS DE ZONEAMENTO DE RUÍDO DE AERÓDROMOS – PZR.

Deve-se apontar que a previsão do RBAC (antigo Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica - RBHA) consta do diploma legal especial em matéria aeronáutica, conforme apontado abaixo *in verbis*:

**CBA**

**CAPÍTULO IV**

Do Sistema de Segurança de Vôo

**SEÇÃO I**

**Dos Regulamentos e Requisitos de Segurança de Vôo**

Art. 66. Compete à autoridade aeronáutica promover a segurança de vôo, **devendo estabelecer os padrões mínimos de segurança:**

I - relativos a projetos, materiais, mão-de-obra, construção e desempenho de aeronaves, motores, hélices e demais componentes aeronáuticos; e

II - relativos à inspeção, manutenção em todos os níveis, reparos e operação de aeronaves, motores, hélices e demais componentes aeronáuticos.

§ 1º Os padrões mínimos serão estabelecidos em **Regulamentos Brasileiros de Homologação Aeronáutica**, a vigorar a partir de sua publicação.

(...)

(sem grifos no original)

Deve-se observar que a norma complementar RBAC 161, *hoje em vigor*, se encontra em consonância com o referido acima dispositivo legal, oportunidade em que apresenta os referidos "padrões mínimos", todos relativos à questão sobre os PLANOS DE ZONEAMENTO DE RUÍDO DE AERÓDROMOS – PZR, não se limitando a apenas apontar o tipo infracional (tipificação), conforme é o aventado

pela *tese* de que as Tabelas constantes dos ANEXOS da Resolução ANAC nº 25/08 tipificam atos infracionais administrativos.

A questão é complexa, *no entanto*, não há dúvida que, *conforme apontado acima*, as Tabelas, constantes dos ANEXOS da Resolução ANAC nº. 25/08, servem, *tão somente*, para delimitar o poder-dever da autoridade administrativa ao aplicar a sanção de multa no caso concreto (dosimetria), sem qualquer intenção em servir como tipo infracional motivador, *por si só*, para vir a fundamentar a imputação de ato infracional ao ente regulado.

*No presente caso*, verifica-se que a imposição de penalidade por *não apresentar o PEZR do aeródromo no prazo estabelecido em legislação*, teve amparo legal no §1º do art. 36 e inciso I do art. 289, ambos do CBA, c/c o item 161.61 (b) (1) do RBAC 161 Emenda 01 de 13/09/2013 e c/c o item 23 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do ANEXO III da Resolução ANAC nº. 25/08.

Observa-se que o inciso I do artigo 289 do CBA autoriza, *dentre outras medidas*, a imposição de sanção pecuniária no caso de descumprimento tanto dos preceitos do próprio CBA, como do das disposições da “legislação complementar”. Assim, não obstante o poder regulatório legalmente atribuído à 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 referido art. 289.

Observa-se ainda que, com o advento da Resolução ANAC nº 58/2008, o primeiro quadro do ANEXO II da Resolução ANAC nº 25/2008 restou revogado e substituído pelo ANEXO III da Resolução ANAC nº 25/08 (incluído pela Resolução ANAC nº 58/2008), que melhor detalhou os critérios de quantificação das distintas infrações na área de infraestrutura aeroportuária, facilitação, segurança da aviação civil, entre outras áreas não especificadas no art. 299 e 302 e seus incisos.

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

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

*Diante de todo o exposto*, resta a esta ANAC regular o setor, utilizando-se de instrumentos que permitem compelir os administrados à observância do regramento vigente, de acordo com a Lei nº 11.182/2005. Nesse sentido, verifica-se que as condutas, penalidades e valores de multa dispostos na Resolução ANAC nº 25/08 são perfeitamente aplicáveis ao presente processo administrativo.

Importante ressaltar, *ao final*, que a jurisprudência já é favorável a este entendimento, conforme se pode verificar pelas decisões apostas abaixo, *in verbis*:

ADMINISTRATIVO. AGÊNCIAS REGULADORAS. ANAC. PODER NORMATIVO. RESOLUÇÃO. SEGURANÇA AEROPORTUÁRIA. DESCUMPRIMENTO. INFRAERO. AUTO DE INFRAÇÃO. LEGALIDADE. MULTA. PODER DE POLÍCIA. 1. Os atos normativos editados pelas agências não são regulamentos autônomos, uma vez que não defluem da Constituição, mas sim da lei instituidora da agência, razão pela qual, tais leis, ao instituírem as agências reguladoras, conferem-lhes também o exercício de um abrangente poder normativo no que diz respeito às suas áreas de atuação. 2. **A Lei nº. 11.182/2005, que criou a ANAC, estabeleceu, expressamente, entre as suas atribuições, a expedição de normas técnicas para fins de segurança das operações aeroportuárias em geral** 3. Não há violação ao princípio constitucional da legalidade, uma vez que a Resolução editada pela autarquia especial trata de campo próprio de regulamentação infralegal por se tratar de matéria técnica que exige constantes

atualizações normativas. Precedente do eg. TRF da 3ª Região: AC 1999.03.99.013358-2/SP - Relª Desª Fed. Salette Nascimento - DJe 25.04.2011 - p. 521. 6. Precedentes do STJ, desta Corte Federal e do TRF da 4ª Região. 7. (AC 200781000209109, Desembargador Federal Francisco Barros Dias, TRF5 - Segunda Turma, DJE - Data::26/05/2011 - Página::260.) 4. Ao descumprir a resolução da ANAC, é "perfeitamente cabível a multa aplicada, por advir do Poder de Polícia, da referida agência reguladora". (AC 200983080015831, Desembargador Federal Francisco Barros Dias, TRF5 - Segunda Turma, DJE -Data::22/06/2010 - Página::237.) 5. O processo administrativo cumpriu os princípios da ampla defesa e do contraditório sendo o meio adequado à definição da punição a ser imposta. Observa-se que a Apelante ofertou defesa e recurso administrativo, os quais foram devidamente apreciados pela autoridade competente. 6. **O valor da multa (R\$ 70.000,00) foi arbitrado dentro dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, nos termos da Resolução nº. 25 de 25/04/2008.** 7. a Resolução nº 58 da ANAC, que estabeleceu a penalidade de multa à violação presente, foi publicada no Diário Oficial da União em 27 de outubro de 2008, de modo que a Recorrente não pode exonerar-se de cumprir tal preceito, visto que lhe foi dada ciência com a publicação no Diário Oficial, sendo desnecessária comunicação específica e pessoal à INFRAERO. 8. Apelação improvida. (TRF5, AC 00021804720114058400 Desembargador Federal Walter Nunes da Silva Júnior DJE - Data::01/03/2012 - Página::176)

(sem grifos no original)

APELAÇÃO. ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. PODER DE POLÍCIA. FALHA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SEGURANÇA EM AEROPORTO. INADEQUADA INSPEÇÃO DE SEGURANÇA NO POSTO DE CONTROLE DE ACESSO DE VEÍCULOS. FISCALIZAÇÃO DA ANAC QUE CONSTATA NÃO SE EXECUTAR INSPEÇÃO INTERNA DE VEÍCULO, SUA CARGA, IDENTIFICAÇÃO E INSPEÇÃO ADEQUADA DE SEUS OCUPANTES. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE EMANADA DO RESPECTIVO AUTO DE INFRAÇÃO. INTERVENÇÃO DE TERCEIRO. DENUNCIADA À LIDE QUE ALEGA CERCEAMENTO DE DEFESA. INOCORRÊNCIA. VALOR DA MULTA (R\$ 17.500,00) QUE NÃO SE REVELA CONFISCATÓRIA FACE AO ELEVADO VALOR DO CONTRATO ADMINISTRATIVO (R\$ 992.584,92) FIRMADO COM EMPRESA DE SEGURANÇA. RECURSO IMPROVIDO. 1. A demanda veicula pretensão constitutiva-negativa formulada pela empresa pública INFRAERO em face da agência reguladora ANAC, pois a Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária objetiva desconstituir o auto de infração de nº 01872/2010, através do qual foi aplicada a penalidade de multa no valor de R\$ 17.500,00 (dezesete mil e quinhentos reais) pela ré Agência Nacional de Aviação Civil. 2. A constatação da fiscalização ultimada pela ANAC é de extrema gravidade, porquanto evidencia intolerável falta de fiscalização em aeroporto situado no coração da cidade do Rio de Janeiro, que, afora o fato de brevemente vir a sediar internacionais eventos de grande porte, possui grande movimentação de aeronaves e enorme fluxo de pessoas. Portanto, a situação por si só já revela extrema preocupação, reclamando, inicialmente, verificação do contrato administrativo celebrado entre INFRAERO e a apelante VIGBAM - Empresa de Vigilância Bancária, Comercial e Industrial Ltda., denunciada à lide pela demandante INFRAERO. A intervenção de terceiro foi aceita pelo Juízo singular, que condenou a empresa contratada a ressarcir à INFRAERO o "valor que esta vier a pagar à ré [ANAC], a título de multa". Julgado improcedente o pedido formulado pela INFRAERO em face da ANAC, resta evidente que a multa subsiste em face dessa empresa pública. Porém, o título judicial guerreado garantiu-lhe, regressivamente, o ressarcimento por conta de incensurável reconhecimento da responsabilidade contratual oriunda de pacto celebrado entre INFRAERO e VIGBAM, razão por que não procedem os argumentos recursais dessa apelante. 3. Diante da expressa previsão contratual, no sentido de atribuir responsabilidade à recorrente, verifica-se que, ao ser constatada pela ANAC a falha no serviço de segurança relacionado à inspeção interna de veículo, carga, identificação e inspeção adequada de seus ocupantes, restou evidenciada a negligência da empresa contratada, ora apelante. 4. A presunção de legitimidade emanada do auto de infração lavrado por agência reguladora, com efeito, não seria elidida por prova testemunhal ou mesmo por outros documentos, que, aliás, sequer foram apresentados pela VIGBAN no momento oportuno para tal, qual seja, a oferta de sua contestação. Daí a absoluta precisão do Juízo monocrático ao asseverar que: "Quanto ao pedido de produção de prova testemunhal e de documental suplementar, formulado às fls. 216/217, indefiro, haja vista parte da questão objeto dos autos ser exclusivamente de direito e em relação à outra parte, estarem os autos devidamente instruídos com os documentos necessário ao julgamento antecipado da lide na forma do art. 330, I, do CPC, sendo certo que a segunda ré não chegou sequer a discriminar quais seriam estes novos documentos que colocariam uma pá de cal em qualquer pretensão do autor. Por certo, a realização de prova testemunhal e documental suplementar não se presta a solucionar a lide,

devendo ser indeferida a teor do art. 130, do CPC". 5. Essas circunstâncias revelam que, no transcurso da demanda em primeiro grau de jurisdição, não se observa qualquer mácula ao devido processo legal, sendo absolutamente infundada a alegação de cerceamento de defesa em razão de incensurável indeferimento de produção das provas requeridas. 6. **Finalmente, cumpre rechaçar a alegação da apelante relativa ao quantum da multa. Fixada esta em R\$ 17.500,00 (dezesete mil e quinhentos reais), não se observa o menor efeito confiscatório como está a alegar a recorrente**, mormente quando o valor do global do contrato, de duração de doze meses, é de R\$ 992.584,92 (novecentos e noventa e dois mil, quinhentos e oitenta e quatro reais e noventa e dois centavos). 7. Recurso improvido. Sentença integralmente mantida. (TRF2, AC 201151010042680 Desembargador Federal GUILHERME CALMON NOGUEIRA DA GAMA E-DJF2R - Data::04/06/2012 - Página::137.

(sem grifos no original)

*Em suma*, demonstrou-se, *claramente*, que a aplicação da sanção de multa à empresa interessada no feito tem, *sim*, base legal, *afastando a sua alegação*, na medida em que os dispositivos mencionados acima fundamentam a aplicação da correspondente sanção quando houver afronta à norma aeronáutica.

### **Da Regularidade Processual:**

Notificada da lavratura do referido Auto de Infração, em 10/06/2014 (fl. 03), a autuada protocolou/enviou defesa, em 03/07/2014 (fls. 04 a 22). Em 13/04/2017, a autuada foi notificada para manifestação sobre o teor da diligência promovida nos autos (SEI! 0619524). Em 05/05/2017, foi protocolada manifestação sobre a diligência realizada (Ofício N° 1264/RSAD/2017 - SEI! 0650684). O setor competente, em decisão motivada, datada de 29/05/2017 (SEI! 0704113 e 0704169), confirmou o ato infracional, enquadrando a referida infração no §1º do art. 36 e inciso I do art. 289, ambos do CBA, c/c o item 161.61 (b) (1) do RBAC 161 Emenda 01 de 13/09/2013 e c/c o item 23 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do ANEXO III da Resolução ANAC n°. 25/08, aplicando, considerando ausência de condições atenuantes e/ou agravantes (incisos dos §§1º e 2º, ambos do art. 36 da Resolução ANAC n°. 472/18), *ao final*, multa no *patamar médio* previsto na norma, no valor de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais). O interessado foi, *devidamente*, notificado da decisão, em 07/06/2017 (SEI! 0782370), oportunidade em que apresenta seu recurso, em 14/06/2017 (SEI! 0796617). O referido recurso foi certificado como tempestivo, por certidão (SEI! 1080385).

*Sendo assim*, aponto que o presente processo preservou os interesses da Administração Pública, bem como os direitos aos princípios do *contraditório* e da *ampla defesa* do interessado.

## **3. DA FUNDAMENTAÇÃO**

***Quanto à Fundamentação da Matéria – Não apresentar o PEZR do aeródromo no prazo estabelecido em legislação.***

A empresa interessada foi autuada por *não apresentar o PEZR do aeródromo no prazo estabelecido em legislação*, em afronta ao §1º do art. 36 e inciso I do art. 289, ambos do CBA, c/c o item 161.61 (b) (1) do RBAC 161 Emenda 01 de 13/09/2013 e c/c o item 23 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do ANEXO III da Resolução ANAC n°. 25/08, cujo Auto de Infração n°. 1546/2014 foi lavrado em 22/05/2014 (fl. 01), com a seguinte descrição, *in verbis*:

DATA: 15/05/2014      HORA: 09h35      LOCAL: Aeroporto do Rio de Janeiro/Santos Dumont (SBRJ) - Rio de Janeiro/RJ.

Código da Ementa: CSL (23)

Descrição da Ocorrência: Não apresentar o PEZR do aeródromo no prazo estabelecido em legislação.

HISTÓRICO: Foi constatado conforme Relatório de Fiscalização N 002/2014/DRUM/SIA que o operador de aeródromo do Aeroporto do Rio de Janeiro/Santos Dumont (SBRJ) que teve um movimento anual de aeronaves no ano de 2010 maior que 45 000 (quarenta e cinco mil) movimentos não apresentou seu respectivo PEZR para registro na ANAC em conformidade com

o RBAC 161 que versa sobre Planos de Zoneamento de Ruído de Aeródromos (PZR) e que exige apresentação de PEZR até 29 de setembro de 2013 para os aeródromos com mais de 45 000 (quarenta e cinco mil) movimentos anuais de aeronaves no ano de 2010.

Capitulação: Artigo 36 §1 e art. 289 inciso I da Lei nº 7565, de 19/12/1986 (CBA) c/c Regulamento Brasileiro da Aviação Civil RBAC nº 161 Emenda nº 01 de 13 de setembro de 2013 Item 161.61 letra b subitem (1) c/c Resolução ANAC nº 25 Anexo III Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) Item 23

O fato foi enquadrado no §1º do art. 36 e inciso I do art. 289, ambos do CBA, por infringir item 161.61 (b)(1) da Emenda nº 01 do Regulamento Brasileiro de Aviação Civil - RBAC 161, abaixo transcritos:

#### **CBA**

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

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

(...)

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

I – multa; (...)

#### **RBAC 161 - Emenda nº 01**

##### **161.61 Disposições finais e transitórias (...)**

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

(1) 29 de setembro de 2013, para aeródromos com mais de 45.000 (quarenta e cinco mil) movimentos anuais de aeronaves no ano de 2010; (...)

Ademais, o ANEXO III da Resolução ANAC nº 25/2008, no item 23 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos), previa, à época dos fatos, a aplicação de sanção de multa nos valores mínimo (R\$ 20.000,00), intermediário (R\$ 35.000,00) e máximo (R\$ 50.000,00) para a conduta descrita como:

#### **ANEXO III da Resolução ANAC nº. 25/08**

##### **Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) (...)**

23. Não obedecer quaisquer preceitos do Código Brasileiro de Aviação Civil e das Normas Regulamentares não elencados acima; (...)

Patamar Mínimo (R\$ 20.000,00)	Patamar Médio (R\$ 35.000,00)	Patamar Máximo (R\$ 50.000,00)
--------------------------------	-------------------------------	--------------------------------

Destaca-se que, com base na Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do ANEXO III da então vigente Resolução ANAC nº 25/2008, para pessoa jurídica, o valor da multa referente a este item poderá ser imputado em R\$ 20.000,00 (grau mínimo); R\$ 35.000,00 (grau médio) ou R\$ 50.000,00 (grau máximo).

Ao se relacionar os fatos concretos, estes descritos no Auto de Infração do presente processo, com o que determina os fragmentos legais descritos, configura-se o descumprimento da legislação em vigor pelo autuado.

#### **4. DAS QUESTÕES DE FATO (QUAESTIO FACTI)**

No caso em tela, conforme apontado pela fiscalização, em Relatório de Fiscalização Nº 001/2014/DRUM/SIA, datado de 15/05/2014 (fl. 02), abaixo transcrito, *in verbis*:

## Relatório de Fiscalização Nº 002/2014/DRUM/SIA

Aos 15 dias do mês de maio de 2014 foi constatado que o operador de aeródromo do Aeroporto do Rio de Janeiro/Santos Dumont (SBRJ), que teve um movimento anual de aeronaves no ano de 2010 maior que 45 000 (quarenta e cinco mil) movimentos não apresentou seu respectivo PEZR para registro na ANAC, em conformidade com o RBAC 161, que versa sobre Planos de Zoneamento de Ruído de Aeródromos (PZR) e que exige apresentação de PEZR até 29 de setembro de 2013 para os aeródromos com mais de 45 000 (quarenta e cinco mil) movimentos / anuais de aeronaves no ano de 2010.

Sendo assim, *no caso em tela*, ao se confrontar os aspectos fáticos com os fundamentos jurídicos disposto na legislação vigente, identifica-se a materialidade do ato tido como infracional.

### 5. DAS ALEGAÇÕES DO INTERESSADO E DO ENFRENTAMENTO DOS ARGUMENTOS DE DEFESA

Notificada da lavratura do referido Auto de Infração, em 10/06/2014 (fl. 03), a autuada protocolou/enviou defesa, em 03/07/2014 (fls. 04 a 22).

*Quanto aos argumentos trazidos pela empresa interessada em sede de defesa*, importante ressaltar que o setor técnico de decisão de primeira instância enfrentou todos, oportunidade em que pode afastá-los, apresentados os necessários fundamentos de fato e de direito pertinentes ao caso em tela. Nesse momento, com fundamento no §1º do art. 50 da Lei nº. 9.784/99, este Relator afirma concordar com tais argumentos apresentados em decisão de primeira instância, datada de 29/05/2017 (SEI! 0704113 e 0704169), *em especial*, no apontado na referida decisão, conforme apontado abaixo, *in verbis*:

#### **Análise de Primeira Instância** (SEI! 0704113) (...)

O RBAC 161 define os critérios técnicos aplicáveis na análise de questões relacionadas ao ruído aeronáutico na aviação civil e estabelece, para os operadores de aeródromos, os requisitos de elaboração e aplicação do Plano de Zoneamento de Ruído – PZR [\[RBAC, seção 161.11 \(a\)\]](#).

Depreende-se do normativo que o Plano de Zoneamento de Ruído de Aeródromo – PZR é o documento elaborado com o intuito de representar geograficamente a área de impacto do ruído aeronáutico decorrente de operações de aeronaves e, aliando-se ao ordenamento adequado das atividades locais, ser o instrumento de preservação do desenvolvimento dos aeródromos em harmonia com as comunidades situadas no seu entorno. O PZR deve ser elaborado pelo operador de aeródromo, seguindo a metodologia prevista no Regulamento e com as recomendações ao uso do solo dispostas na Subparte E, e então apresentado para registro na ANAC [\[RBAC, seção 161.13 \(c\)\]](#).

No que concerne à elaboração do documento, observa-se que o PZR é integrado pelas curvas de ruído e pelas compatibilizações e incompatibilizações ao uso do solo estabelecidas para as áreas delimitadas por essas curvas [\[RBAC, seção 161.13 \(a\)\]](#). Já o Plano Específico de Zoneamento de Ruído – PEZR, que é um dos tipos de PZR, é composto pelas curvas de ruído de 85, 80, 75, 70 e 65, e elaborado a partir de perfis operacionais específicos, em conformidade com o disposto na Subparte D do RBAC 161. A elaboração do PEZR é obrigatória para os aeródromos com média anual de movimento de aeronaves superior a 7.000 (sete mil) nos últimos 3 (três) anos antes da entrada em vigor do RBAC 161. Para os demais, é facultado ao operador escolher o tipo de plano a ser elaborado, porém a ANAC poderá solicitar a elaboração de PEZR a qualquer aeródromo que achar necessário, conforme item 161.15 (b) do referido regulamento.

No que tange ao procedimento de validação das curvas de ruído propensas a integrar o PEZR, o item 161.33 atribui ao operador do aeródromo **a responsabilidade por encaminhar à ANAC** (i) o relatório técnico, contendo a memória de cálculo das cinco curvas de ruído (85, 80, 75, 70 e 65) e a justificativa para os dados de entrada; (ii) os arquivos eletrônicos, gerados pelo programa computacional usado no cálculo das cinco curvas; e (iii) a planta em escala que permita a identificação de ruas e lotes da região, além da localização das pistas de pouso e decolagem, limites do sítio aeroportuário, curvas de ruído, dentre outros elementos. Estas curvas, após validação da ANAC [\[RBAC, seção 161.33\]](#), estarão aptas a compor o PEZR a ser elaborado e registrado junto à Agência.

Ressalte-se, ainda, que a elaboração do PEZR abrange mais do que o mero cálculo das curvas de ruído, uma vez que a norma exige, ainda, que conste do documento os usos do solo compatíveis

e incompatíveis para as áreas por ele abrangidas conforme metodologia descrita na seção 161.41 do Regulamento.

Uma vez elaborado o PEZR, composto com curvas de ruído validadas pela ANAC e indicação correspondente dos usos compatíveis e incompatíveis do solo, deve o operador de aeródromo apresentar o Plano para registro na Agência. Determinou o regulamento, em suas disposições transitórias [\[RBAC, seção 161.61 \(b\)\(1\)\]](#), que os aeródromos com mais de 45.000 (quarenta e cinco mil) movimentos anuais de aeronaves no ano de 2010, como era o caso de SBRJ, deveriam ter finalizado o processo de elaboração do PEZR e apresentá-lo para registro até 29 de setembro de 2013. É essa a obrigação que se reputa descumprida nos autos do presente processo.

Primeiramente, cabe registrar que a data e a hora trazidos no Auto de Infração nº 01546/2014 – 15/05/2014, às 09:35h - não correspondem ao momento em que se deu a suposta conduta infracional. À luz do item 161.61 (b) (1) que fixa a data de 29/09/2013 como o limite temporal para a apresentação do PEZR, observa-se que a infração administrativa restaria configurada no dia imediatamente subsequente. Ocorre que o dia 29/09/2013, foi domingo, razão porque considerava-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte, em atenção ao previsto no art. 66, § 1º da Lei 9.784/99<sup>[6]</sup>. Assim, prorrogado o prazo para registro do PEZR até 30/09/2013 (primeiro dia útil seguinte ao do vencimento ocorrido em data em que não houve expediente na repartição), a infração estaria configurada se inexistente o pedido de registro do PEZR em 01/10/2013.

Observa-se, no entanto, que o erro não chegou a afetar a essência do ato administrativo praticado, já que não dificultou o atingimento de sua finalidade de individualização e apuração de infração ou implicou qualquer prejuízo ao exercício, pelo atuado, de seu direito à ampla defesa e ao contraditório, sobretudo porque as informações registradas no campo “Histórico” fazem alusão direta ao vencimento do prazo em 29/09/2013. Ademais, o próprio atuado demonstra, em suas manifestações nos autos, ter sido capaz de identificar perfeitamente a irregularidade que lhe é imputada. Não havendo sido demonstrado nenhum prejuízo a partir do vício e, ante a forma simples que rege os atos administrativos, não há que se falar em nulidade do auto de infração (*pas de nullité sans grief*).

Quanto ao mérito da imputação, sustenta a atuada que existiria impossibilidade jurídica de cumprimento da obrigação, uma vez que o regulamento demandaria a execução de ações a cargo de outros entes – Municípios e ANAC – como condicionantes à elaboração do PEZR.

A respeito da interação com os municípios afetados, dispõe o RBAC 161 que:

#### **161.13 Disposições gerais**

(d) O operador de aeródromo, **após a efetivação do registro do PZR na ANAC**, deve divulgá-lo ao(s) município(s) abrangido(s) pelo Plano e demais órgãos interessados, no prazo de 30 (trinta) dias a contar de seu registro.

#### **161.31 Metodologia para elaboração das curvas de ruído que compõem o PEZR**

(d) O operador de aeródromo deve, **para elaboração ou revisão do PEZR, atuar em cooperação com os município(s) abrangido(s) pelo Plano**, assegurando o desenvolvimento dos estudos de forma integrada com os demais órgãos interessados, respeitando o estabelecido na Subparte E deste RBAC.

#### **161.51 Compatibilização ao uso do solo**

**Após o registro do PZR na ANAC**, o operador de aeródromo deve **buscar ações de compatibilização do uso do solo com o(s) município(s) abrangido(s) pelas curvas de ruído, bem como com a comunidade de entorno**, notificando a ANAC, os municípios e os órgãos interessados sempre que forem identificados usos incompatíveis com os PZR aprovados.

Verifica-se, assim, que antes do registro do PEZR apenas se exige do operador de aeródromo que a elaboração do documento seja feita **em cooperação com os municípios**, não se exigindo qualquer anuência ou validação pela Prefeitura das curvas ou restrições projetadas – uma vez que as ações de compatibilização do uso do solo deverão ser buscadas, nos termos do Regulamento, **após a efetivação do registro do Plano junto à ANAC**. Lembre-se, novamente, que o cálculo das curvas de ruído é etapa prévia e, por isso, não se confunde com a elaboração do PEZR.

Assim, considerando que a conduta apurada no presente processo concerne à falta de registro do PEZR no prazo previsto no RBAC 161 (etapa anterior à incorporação dos Planos na legislação

municipal), entende-se que a alegada recusa ou atraso dos municípios de incorporar as restrições nos Planos Diretores Municipais afetados não constitui impedimento à elaboração e apresentação para registro do PEZR no prazo previsto no regulamento.

De se ressaltar, ainda, que, relativamente ao presente aeródromo, a INFRAERO não havia apresentado, até 04/04/2017, as curvas de ruído para validação da ANAC (passados mais de dois anos do vencimento do prazo). Sendo a necessidade de *cooperação* com o Município etapa do processo de elaboração do PEZR e a necessidade de *compatibilização das restrições* etapa posterior ao registro, não há como se concluir que tenha sido a falta de participação do Município a obstar a apresentação das curvas à ANAC, uma vez que para essa etapa não se exigiria, pelo regulamento, a mencionada interação.

No que concerne à atuação da ANAC e, a respeito da alegada necessidade de prévia aprovação do Plano Diretor, foram solicitados subsídios à Gerência Técnica de Desenvolvimento Aeroportuário – GTDA, que se manifestou, no Despacho GTDA 0570887, nos seguintes termos:

a) Considerando a interdependência entre os documentos para o planejamento da infraestrutura aeroportuária, a apresentação do Plano Diretor - PDir à aprovação da ANAC deve ser entendida como condição necessária e anterior à elaboração do Plano Específico de Zoneamento de Ruído – PEZR pela Administração Aeroportuária, como parece sustentar a autuada?

*O Regulamento Brasileiro de Aviação Civil – RBAC nº 161 não traz a apresentação do Plano Diretor Aeroportuário - PDir como condição necessária para elaboração do Plano Específico de Zoneamento de Ruído. Contudo, caso haja apresentação do PDir, o item 161.31 (a) (1) (i) do RBAC nº 161 prerroga que deve haver coerência entre o planejamento da infraestrutura aeroportuária utilizado no PDir com o final do horizonte de planejamento considerado no PEZR, conforme transcrito abaixo:*

*"161.31 (a) (1) (i) O operador de aeródromo que se enquadre nos critérios de exigibilidade de Plano Diretor – PDir deve considerar o planejamento para a expansão da infraestrutura aeroportuária contido no respectivo plano."*

b) Eventuais pendências no processo de aprovação do PDir têm o condão de sobrestar, retardar ou impactar negativamente o processo de registro do PEZR na Agência?

*Quando as pendências no processo de aprovação do PDir forem relacionadas a características físicas e/ou operacionais do aeródromo, que possam afetar o dimensionamento das curvas de ruído constantes do PEZR, a análise daquelas e, conseqüentemente, o registro do PEZR ficam condicionados ao atendimento das não-conformidades do PDir.*

c) Qual era a data limite para apresentação do PDir de SBRJ? Em que data foi apresentado o PDir de SBRJ para aprovação da ANAC? Em que data foi o documento aprovado pela ANAC?

*Data limite: 21/06/2013*

*Data de apresentação: 19/10/2015.*

*Data de aprovação: Processo encontra-se sobrestado até conclusão do processo de certificação operacional do aeroporto.*

d) A respeito da elaboração do PEZR de SBRJ, solicita-se informar:

I - Em que data foram apresentadas as curvas de ruído pelo operador de aeródromo para validação da ANAC? Em caso de múltiplas tratativas para resolução de pendências, indicar as datas de cada apresentação.

*Não houve apresentação.*

II - Em que data foi comunicado ao operador de aeródromo o resultado da análise das curvas de ruído apresentadas? Em caso de múltiplas tratativas para resolução de pendências, indicar as datas de cada comunicação.

*Não aplicável.*

III - Em que data foi apresentado o PEZR para registro na ANAC?

*Não foi apresentado.*

IV - Qual a situação atual do processo de registro de PEZR de SBRJ?

*Pendente.*

Veja-se, ademais, que o regulamento indica que:

161.31 Metodologia para elaboração das curvas de ruído que compõem o PEZR

(a) As cinco curvas de ruído que compõem o PEZR são calculadas por meio de programa computacional que utilize metodologia matemática apropriada para a geração de curvas, na métrica DNL

(1) O operador de aeródromo deve calcular curvas de ruído para o sistema de pistas de pouso e decolagem **previsto no planejamento para a expansão da infraestrutura aeroportuária, considerando a estimativa do número de movimentos e tipos de aeronaves, ao final do seu horizonte de planejamento.**

(i) **O operador de aeródromo que se enquadre nos critérios de exigibilidade de Plano Diretor – PDIR deve considerar o planejamento para a expansão da infraestrutura aeroportuária contido no respectivo plano.**

Neste ponto, importa ressaltar que tanto PEZR como PDIR são documentos afetos ao planejamento da infraestrutura aeroportuária. As informações relativas a esse planejamento decorrem, por evidente, dos estudos realizados pelo operador de aeródromo para futura implementação, não havendo, por isso, justificativa para que os dois documentos contenham informações dissonantes entre si relativamente ao planejamento da expansão da infraestrutura aeroportuária.

É esse o sentido da seção 161.31 (1) (i) – o de realçar que todas as informações apresentadas à ANAC relativas à expansão da infraestrutura devem estar compatíveis e coerentes entre si; em outras palavras, exige-se que as características físicas e premissas operacionais previstas em planejamento (constante do PDIR) sejam as mesmas consideradas nos PEZR propostos.

Disso decorre, como sinalizado pela área técnica em resposta à diligência, que as pendências relativas às características físicas e premissas operacionais que sejam apontadas em função de análise do PDIR constituirão, igualmente, pendências do processo de validação das curvas de ruído – justamente em função da pertinência destas características para a consistência das informações veiculadas nos dois planos.

Assim, ainda que se possa aventar que a identificação, pela ANAC, de inconsistências nas características físicas e/ou operacionais do aeródromo nos citados Planos possa justificar a falta de PEZR registrado junto à Agência, certo é que não justificariam a falta de apresentação do Plano para registro, no prazo previsto, pelo operador do aeródromo – que é a irregularidade ora apurada.

Nota-se, ademais, que o regulamento indica apenas que o operador de aeródromo deve calcular curvas de ruído para o sistema de pistas de pouso e decolagem previsto no planejamento para a expansão da infraestrutura aeroportuária – e que, havendo exigibilidade de um Plano Diretor, **o planejamento** para a expansão a ser considerado deve ser aquele contido nesse Plano. Com efeito, “considerar o planejamento adotado no PDIR” não equivale a “aguardar a aprovação do PDIR para dar início à elaboração do PEZR.” Não há, no regulamento, a aventada premissa de que a prévia aprovação do Plano pela ANAC seria etapa condicionante à elaboração das curvas de ruído.

No caso dos autos, o PDIR foi apresentado pela INFRAERO em 19/10/2015, também após o vencimento do prazo. Adicionalmente, o operador de aeródromo não havia apresentado, até 04/04/2017, as curvas de ruído para validação da ANAC, mais de dois anos após o vencimento do prazo para registro do PEZR.

Também não se identifica inconsistência normativa no fato de o vencimento do prazo para registro do PEZR poder divergir do vencimento do prazo para apresentação do PDIR. Como exposto, o que se requer é que o *planejamento* da expansão aeroportuária seja abordado de forma coerente entre os dois planos. Eventual discrepância entre o PEZR e um PDIR aprovado posteriormente apenas geraria, para o operador do aeródromo, a obrigação de atualizar o Plano de Zoneamento de Ruídos com base nas alterações de natureza física ou operacional previstas no PDIR e que vierem a ocorrer posteriormente à apresentação do PEZR. Essa obrigação, aliás, está expressamente contida na Seção 161.13 (f) do RBAC 161:

161.13 Disposições gerais

(..)

(f) O operador de aeródromo deve manter o PZR atualizado sempre que ocorrerem alterações de natureza física ou operacional que interfiram nos requisitos definidos neste RBAC.

Como mencionado, o processo descrito no RBAC 161 compreende ações sucessivas do operador

de aeródromo consistentes na elaboração de curvas de ruído, na apresentação destas curvas para validação da ANAC [RBAC, seção 161.31 e 161.33], na elaboração do PEZR a partir de curvas validadas [RBAC, seção 161.41], na apresentação para registro na ANAC do PEZR elaborado e, finalmente, na execução de ações para divulgação do PEZR aos municípios envolvidos e demais órgãos interessados em até 30 dias de seu registro [RBAC, seção 161.13 (d)] e posterior adoção de demais ações de compatibilização do uso do solo com o(s) município(s) abrangido(s) pelas curvas de ruído, bem como com a comunidade de entorno [RBAC, seção 161.51].

Considerando que a INFRAERO não havia apresentado, até 04/04/2017, as curvas de ruído para validação da ANAC, reputa-se caracterizada a infração, de autoria do autuado, consistente em não apresentar para registro, na ANAC, o PEZR de SBRJ até 29/09/2013, conforme descrita no AI nº 01546/2014, razão pela qual se propõe que seja aplicada a providência administrativa de multa, prevista no artigo 289, inciso I da Lei 7.565/1986.

(...)

**(grifos no original)**

O setor competente, em decisão motivada, datada de 29/05/2017 (SEI! 0704113 e 0704169), confirmou o ato infracional, enquadrando a referida infração no §1º do art. 36 e inciso I do art. 289, ambos do CBA, c/c o item 161.61 (b) (1) do RBAC 161 Emenda 01 de 13/09/2013 e c/c o item 23 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do ANEXO III da Resolução ANAC nº. 25/08, aplicando, considerando ausência de condições atenuantes e/ou agravantes (incisos dos §§1º e 2º, ambos do art. 22 da *então vigente* Resolução ANAC nº. 25/08 e, ainda, incisos dos §§1º e 2º, ambos do art. 36 da *hoje vigente* Resolução ANAC nº. 472/18), *ao final*, multa no *patamar médio* previsto na norma, no valor de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais).

*No presente processo*, verifica-se que o interessado foi, *devidamente*, notificado da decisão, em 07/06/2017 (SEI! 0782370), oportunidade em que apresenta seu recurso, em 14/06/2017 (SEI! 0796617), alegando:

(i) a impossibilidade de responsabilidade exclusiva do operador no cumprimento do prazo estabelecido no RBAC 161 - *Conforme apontado acima*, a responsabilidade da empresa interessada ficou demonstrada, não podendo se falar em responsabilidade solidária e/ou co-autoria.

(ii) do vício formal da Resolução nº 25, de 2008 - *Conforme apontado pela fundamentação acima*, o ato tido como infracional encontra sua tipificação na legislação e normatização específicas, *à época*, em vigor. *No caso em tela*, bem delimitada a responsabilidade administrativa da empresa interessada, não se podendo falar em solidariedade e/ou co-autoria, pois *à autuada restava cumprir a normatização, conforme apontado pelo agente fiscal*, o que, *no caso em tela, não ocorreu*. A empresa interessada, independentemente de entender haver outros agentes responsáveis pelo ato infracional que lhe está imputado, deve arcar com a sua responsabilidade administrativa, não sendo este o *fórum* correto para pleitear possíveis reparações quanto à terceiros.

(iii) do vício material da Resolução nº 25, de 2008 - *Como se pode observar no processamento em curso*, não existe qualquer tipo de vício, *material ou formal*, que possa vir a macular o presente processo, pois presentes todos os direitos e garantias previstas em legislação e dentro dos princípios informadores da Administração Pública.

(v) dos valores possíveis das sanções pecuniárias aplicáveis pela ANAC - Esta alegação foi afastada nas preliminares a este voto. Importante ressaltar que a este Relator, na qualidade de servidor público, *em pleno exercício de suas funções*, não cabe questionar as normas, regularmente, elaboradas e implementadas por esta ANAC, com exceção das manifestamente ilegais, *o que não é o caso*.

(vi) da Resolução nº 382, de 14 de junho de 2016: redução da pena prevista para a infração descrita no item 23 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25, de 2008: Resolução ANAC nº 235, de 5 de junho de 2012 - Em dosimetria da sanção a ser aplicada em definitivo, Este Relator irá adentrar ao alegado pela empresa recorrente, *se for o caso*.

(vii) da existência de circunstâncias atenuantes - Quanto ao valor da multa aplicada pela decisão de primeira instância administrativa de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais), tem-se que apontar a sua

regularidade, por estar dentro dos limites impostos, à época, pela Resolução ANAC nº. 25/08, conforme restará demonstrado no item dosimetria da sanção a ser aplicada em definitivo, *se for o caso*.

(vii) do reconhecimento da prática da Infração - A empresa interessada requer, *ao final*, a aplicação de condições atenuantes, o que será analisado, *oportunamente*, em dosimetria da sanção a ser aplicada em definitivo, *se for o caso*.

(ix) da adoção de providências voluntárias eficazes para evitar ou amenizar as conseqüências da infração, antes de proferida a decisão - A empresa interessada requer, *ao final*, a aplicação de condições atenuantes, o que será analisado, *oportunamente*, em dosimetria da sanção a ser aplicada em definitivo, *se for o caso*.

Sendo assim, deve-se apontar que o interessado, *tanto em defesa quanto em sede recursal*, não consegue apresentar qualquer excludente quanto ao ato infracional que lhe está sendo imputado no presente processo.

## 6. DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO

Verificada a regularidade da ação fiscal, temos que verificar a correção do valor da multa aplicada como sanção administrativa ao ato infracional imputado.

### *Da Norma Vigente à Época dos Fatos:*

Quanto ao valor da multa aplicada pela decisão de primeira instância administrativa de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais), tem-se que apontar a sua regularidade, por estar dentro dos limites impostos, à época, pela *então vigente* Resolução ANAC nº. 25/08.

No presente processo administrativo, observa-se a revogação trazida pela Resolução ANAC nº 362, de 16/07/2015, *em especial*, quanto ao item 23 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do ANEXO III da Resolução ANAC nº. 25/08.

Importante trazer aos autos o entendimento exposto em parecer da Procuradoria Federal junto à ANAC nº 00154/2015/DDA/PFANAC/PGF/AGU, datado de 01/07/2015, o qual apresenta recomendações quanto à vigência das normas da ANAC. Segundo essa exposição, tal vigência é imediata, inclusive para aplicação nos processos administrativos em curso. Acrescenta ainda que as alterações normativas têm o objetivo de padronizar condutas futuras. Por fim, quanto à dosimetria da sanção, essa Procuradoria recomenda que a aplicação das penalidades seja de acordo com a norma em vigência na data do cometimento do ato infracional.

Embora o parecer supracitado não seja de caráter vinculante, este Relator concorda com a manifestação trazida pela Procuradoria Federal junto à ANAC, acompanhando este entendimento, quanto à interpretação e aplicação de normas administrativo-punitivas no tempo.

### *Das Condições Atenuantes:*

Ressalta-se que o CBA, em seu art. 295, dispõe que a multa será imposta de acordo com a gravidade da infração. Nesse sentido, a *então* Resolução ANAC nº. 25/08, bem como a *hoje vigente* Resolução ANAC nº. 472, de 06/06/2018, *estabelecem providências administrativas decorrentes do exercício das atividades de fiscalização sob competência da ANAC*, respectivamente, no *caput* do art. 22 e no *caput* do seu art. 36, aponta que na dosimetria "serão consideradas as circunstâncias atenuantes e agravantes.

Em decisão de primeira instância não foi reconhecida a existência de qualquer condição atenuante, das previstas nos incisos do §1º do art. 22 da *então vigente* Resolução ANAC nº. 25/08, bem como nos incisos do §1º do artigo 36 da *hoje vigente* Resolução ANAC. nº 472/18, *in verbis*:

**Resolução ANAC nº. 25/08**

## CAPÍTULO II - DAS ATENUANTES E AGRAVANTES

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

§ 1º São circunstâncias atenuantes:

I - o reconhecimento da prática da infração;

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

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

Deve-se concordar com esta posição, na medida em que, *em nova consulta*, realizada em 27/01/2020, à folha de extrato de pagamentos do SIGEC (SEI! 3961638), correspondente ao interessado, observa-se a presença de sanções administrativas, compreendidas dentro do prazo de um ano da aplicação da sanção objeto do presente processo. Dessa forma, observa-se que tal circunstância não pode ser aplicada, configurando, *no caso em tela*, a ausência da condição atenuante prevista no inciso III do §1º do art. 22 da *então vigente* Resolução ANAC nº. 25/08, bem como no inciso III do §1º do art. 36 da Resolução ANAC nº. 472/18, *hoje vigente*.

A empresa, *em sede recursal*, requer a aplicação da condição atenuante prevista no inciso I do §1º do art. 22 da *então vigente* Resolução ANAC nº. 25/08 ("reconhecimento da prática da infração"), bem como, previsto no inciso I do §1º do art. 36 da Resolução ANAC nº. 472/18, *hoje vigente*. *No entanto*, não se pode concordar com este requerimento, na medida em que, *conforme se observa do processamento ora em curso*, a empresa em momento nenhum reconhece o ato infracional cometido, apontando, *desde o primeiro momento em que se apresenta no processo*, "[...] requer que o Auto de Infração impugnado seja anulado, pois deriva de obrigação ilegal".

Entende-se que, quanto à circunstância atenuante prevista no inciso I do §1º do art. 22 da *então vigente* Resolução ANAC nº. 25/08 ("reconhecimento da prática da infração"), bem como, previsto no inciso I do §1º do art. 36, §1º da Resolução ANAC nº 472/2018, o ente regulado deve reconhecer não só a prática do ato, mas também o fato de que essa conduta infringiu norma de competência da Autoridade de Aviação Civil, ou seja, o autuado deve reconhecer, *expressamente*, o cometimento da conduta infracional.

*Segundo entendimento desta ASJIN*, inexistente a possibilidade da concessão deste tipo de condição atenuante (inciso I), quando o interessado, *durante o processamento em seu desfavor*, apresenta argumento contraditório ao necessário "reconhecimento da prática da infração", como, *por exemplo*: (i) alegação de algum tipo de excludente de sua responsabilidade pelo cometimento do ato infracional; (ii) arguição de inexistência de razoabilidade para a manutenção da sanção aplicada; (iii) requerimento no sentido de afastar a sanção aplicada; e ou (iv) requerimento de anulação do auto de infração e, *consequentemente*, o arquivamento do processo sancionador.

Cumpra mencionar a Súmula Administrativa aprovada pela Diretoria desta Agência, conforme Decisão nº 73, de 24/05/2019, publicada na Seção 1, página 02, do D.O.U., de 30/05/2019, conforme redação abaixo, *in verbis*:

### SÚMULA ADMINISTRATIVA ANAC Nº 001/2019

ENUNCIADO: A apresentação pelo autuado de argumentos contraditórios ao "reconhecimento da prática da infração" é incompatível com a aplicação da atenuante prevista no art. 22, § 1º, inciso I, da Resolução nº 25, de 25 de abril de 2008, e no art. 36, § 1º, inciso I, da Resolução nº 472, de 6 de junho de 2018, a menos que se trate de explanação do contexto fático no qual ocorreu a infração ou de questões preliminares processuais.

*No caso em tela*, verifica-se que a empresa interessada, *em sede de defesa* (fls. 04 a 08), requer, *ao final*, "[...] que o Auto de Infração impugnado seja anulado, pois deriva de obrigação legal [...]". *Em sede recursal*, a empresa recorrente "[...] [reitera] os termos da defesa apresentada, a fim de que o Atuo de Infração ora impugnado seja anulado, pois deriva de obrigação ilegal". Requer, ainda, que, caso "[...] não se entenda pela nulidade da citada Resolução, verifica-se que os valores de multas nela constantes exorbitam em muito os valores autorizados por Lei, devendo o seu montante ser revisto no caso de

imposição de sanção pecuniária" (SEI! 0796617).

Sendo assim, *como visto*, a empresa, *em nenhum momento*, reconhece o cometimento do ato infracional que lhe está sendo imputado no presente processo, buscando, *ao atacar o processo em curso*, excluir a sua responsabilidade administrativa, não se podendo, então, considerar que houve por parte da empresa a materialização da condição atenuante prevista no inciso I do §1º do art. 22 da *então vigente* Resolução ANAC nº. 25/08, bem como pelo inciso I do §1º do art. 36 da Resolução ANAC nº. 472/18, *hoje vigente*.

*Da mesma forma*, não se poderá acatar o requerimento da empresa recorrente quanto à aplicação da condição atenuante prevista no inciso II do mesmo dispositivo, com base no fundamento de que a mesma adotou, *voluntariamente*, providências eficazes para evitar ou amenizar as consequências da infração antes de proferida a decisão. *Nesse sentido*, há o entendimento nesta ASJIN de que o simples cumprimento, *em momento posterior à autuação*, das obrigações previstas na normatização, *por si só*, não pode ser considerado como uma providência voluntária, nem eficaz, de forma que venha, *de alguma forma*, a amenizar as consequências do ato infracional já consumado. Este tipo de condição atenuante só poderá ser aplicada no caso em que no correspondente processo sancionador constar a necessária materialização de que as ações da empresa interessada tenha, *comprovadamente*, atendido a todos os requisitos da norma, *ou seja*, tenha sido de forma voluntária, não impulsionada pela autuação, e que tenha, *também*, se demonstrado eficaz quanto às consequências da infração cometida, *o que não ocorreu no caso em tela*.

#### ***Das Condições Agravantes:***

*No caso em tela*, não poderemos aplicar quaisquer das condições agravantes, conforme disposto nos diversos incisos previstos no §2º do art. 22 da *então vigente* Resolução ANAC nº. 25/08, bem como nos incisos do §2º do art. 36 da, *hoje vigente*, Resolução ANAC nº. 472/18, conforme abaixo *in verbis*:

#### **Resolução ANAC nº. 25/08**

##### **CAPÍTULO II - DAS ATENUANTES E AGRAVANTES**

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

(...)

§ 2º São circunstâncias agravantes:

I - a reincidência;

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

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

IV - exposição ao risco da integridade física de pessoas;

V - a destruição de bens públicos;

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

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

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

Deve-se apontar que, *da mesma forma*, não cabe a aplicação de qualquer das condições agravantes, conforme disposto nos diversos incisos previstos no §2º do art. 22 da *então vigente* Resolução ANAC nº. 25/08, bem como nos incisos do §2º do art. 36 da, *hoje vigente*, Resolução ANAC nº. 472/18.

Observa-se, então, não existir nenhuma circunstância atenuante e/ou agravante, conforme previstos nos incisos dos §§1º e 2º, ambos do artigo 22 da *então vigente* Resolução ANAC nº. 25/08, bem como,

também conforme dispostos nos incisos dos §§1º e 2º, ambos do art. 36 da Resolução ANAC nº. 472/18, *hoje vigente*.

## 7. DA SANÇÃO A SER APLICADA EM DEFINITIVO

Observa-se que a sanção aplicada pela decisão de primeira instância administrativa foi no valor de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais). Destaca-se que, com base na Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do ANEXO III da *então vigente* Resolução ANAC nº 25/2008, para *pessoa jurídica*, o valor da multa referente a este item poderá ser imputado em R\$ 20.000,00 (grau mínimo); R\$ 35.000,00 (grau médio) ou R\$ 50.000,00 (grau máximo).

Na medida em que não há nenhuma das circunstâncias atenuantes (incisos do §1º do art. 22 da *então vigente* Resolução ANAC nº. 25/08 e incisos do §1º do art. 36 da *hoje vigente* Resolução ANAC nº. 472/18) e nenhuma das condições agravantes (incisos do §2º do art. 22 da *então vigente* Resolução ANAC nº. 25/08 e incisos do §2º do art. 36 da *hoje vigente* Resolução ANAC nº. 472/18), o valor da sanção a ser aplicada deve ser aplicado no *patamar médio* do previsto, *ou seja*, R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais), este referente ao ato infracional cometido.

Demonstra-se, assim, que a aplicação da penalidade ao interessado no feito tem base legal, afastando as alegações apresentadas *em sede recursal*.

## 8. DO VOTO

Pelo exposto, voto por **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, **MANTENDO** a sanção aplicada pela autoridade competente da primeira instância administrativa, **no valor de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais)**, que é o *patamar médio* previsto para o ato infracional cometido.

É o voto deste Relator.

Rio de Janeiro, 16 de março de 2020.

**SÉRGIO LUÍS PEREIRA SANTOS**  
Especialista em Regulação de Aviação Civil  
SIAPE 2438309



Documento assinado eletronicamente por **SERGIO LUIS PEREIRA SANTOS, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 16/03/2020, às 12:15, 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 **3961566** e o código CRC **D2BC0C25**.

SEI nº 3961566



## VOTO

**PROCESSO: 00065.074323/2014-99**

**INTERESSADO: INFRAERO**

Considerando o disposto no art. 43 da Resolução ANAC nº 472, de 06 de junho de 2018, art. 13 da Instrução Normativa ANAC nº 135, de 28 de fevereiro de 2019 e art. 8º da Portaria nº 1.244/ASJIN, de 23 de abril de 2019, profiro meu voto nos seguintes termos:

- Acompanho o voto do relator, Voto JULG ASJIN 3961566, para **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso e **MANTER** a multa de **R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais)** aplicada pela autoridade competente da primeira instância administrativa, com fundamento no §1º do art. 36 e inciso I do art. 289, ambos do CBA, c/c o item 161.61 (b) (1) do RBAC 161 Emenda 01 de 13/09/2013 e c/c o item 23 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, pelo fato da autuada *não apresentar o PEZR do aeródromo no prazo estabelecido em legislação* .

**HENRIQUE HIEBERT**

(SIAPE 1586959 - Membro Julgador - Portaria ANAC nº 3.625, de 31/10/2017)



Documento assinado eletronicamente por **Henrique Hiebert, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 24/03/2020, às 10:31, 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 **4172627** e o código CRC **290DA4CE**.

SEI nº 4172627

VOTO

PROCESSO: 00065.074323/2014-99

INTERESSADO: INFRAERO

Considerando o disposto no art. 43 da Resolução ANAC nº 472, de 06 de junho de 2018, art. 13 da Instrução Normativa ANAC nº 135, de 28 de fevereiro de 2019 e art. 8º da Portaria nº 1.244/ASJIN, de 23 de abril de 2019, profiro meu voto nos seguintes termos:

- Acompanho o voto do relator, Voto JULG ASJIN 3961566, para **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso e **MANTER** a multa de **R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais)** aplicada pela autoridade competente da primeira instância administrativa, com fundamento no §1º do art. 36 e inciso I do art. 289, ambos do CBA, c/c o item 161.61 (b) (1) do RBAC 161 Emenda 01 de 13/09/2013 e c/c o item 23 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, pelo fato da autuada *não apresentar o PEZR do aeródromo no prazo estabelecido em legislação* .

*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 24/03/2020, às 10:57, 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 **4173507** e o código CRC **35D109AA**.

SEI nº 4173507



## CERTIDÃO

Brasília, 24 de março de 2020

### **CERTIDÃO DE JULGAMENTO EM SEGUNDA INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA** **507ª SESSÃO DE JULGAMENTO DA ASJIN**

**Processo:** 00065.074323/2014-99

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

**Auto de Infração:** 1546/2014

**Crédito de multa:** 660.074/17-3

**Membros Julgadores ASJIN:**

- Cássio Castro Dias da Silva - SIAPE 1467237 - Portarias ANAC nº 751, de 07/03/2017, e nº 1.518, de 14/05/2018 - Presidente da Sessão Recursal
- Sérgio Luís Pereira Santos - Membro Julgador - SIAPE 2438309 - Portaria ANAC nº 1.921, de 21/10/2009 - **Relator**
- Henrique Hiebert - SIAPE 1586959 - Portaria ANAC nº 3.625, de 31/10/2017 - Membro Julgador

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

A ASJIN, por unanimidade, votou por **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, **MANTENDO** a multa aplicada em Primeira Instância Administrativa no valor de **R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais)**, com fundamento no §1º do art. 36 e inciso I do art. 289, ambos do CBA, c/c o item 161.61 (b) (1) do RBAC 161 Emenda 01 de 13/09/2013 e c/c o item 23 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, pela infração descrita como "*não apresentar o PEZR do aeródromo no prazo estabelecido em legislação*".

Os Membros Julgadores votaram com o Relator.



Documento assinado eletronicamente por **Cassio Castro Dias da Silva, Presidente de Turma**, em 24/03/2020, às 15:04, 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 **Henrique Hiebert, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 24/03/2020, às 15:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **SERGIO LUIS PEREIRA SANTOS, Especialista**



em **Regulação de Aviação Civil**, em 24/03/2020, às 17:43, 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 **4175399** e o código CRC **AEC57D9F**.

---

**Referência:** Processo nº 00065.074323/2014-99

SEI nº 4175399