



VOTO

PROCESSO: 00065.004565/2018-49

INTERESSADO: EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO

DECISÃO DE SEGUNDA INSTÂNCIA – ASJIN

508ª SESSÃO DE JULGAMENTO DA ASJIN

Auto de Infração: 003289/2018 Data da Lavratura: 26/01/2018

Crédito de Multa (nº SIGEC): 668441196

Infração: *deixar de cumprir elementos que ensejaram a concessão do Certificado Operacional de Aeroporto - Plano de Ações Corretivas*

Enquadramento: art. 289 da Lei nº 7.565/86 (Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA), c/c itens 139.211(a)(1), 139.211(b)(2) e 139.213 do RBAC 139, c/c item 9 da Tabela "I - CERTIFICAÇÃO OPERACIONAL DE AEROPORTOS - Operador de Aeródromo" do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008

Relator e Membro Julgador ASJIN: Henrique Hiebert (SIAPE 1586959 - Portaria ANAC nº 3.625, de 31/10/2017)

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de recurso interposto por INFRAERO - EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA em face da decisão proferida no curso do Processo Administrativo em epígrafe, conforme registrado no Sistema Eletrônico de Informações desta Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, da qual restou aplicada multa, consubstanciada essa no crédito registrado no Sistema Integrado de Gestão de Créditos – SIGEC sob o número 668441196.

1.2. O Auto de Infração – AI nº 003289/2018 (SEI 1470621), que deu origem ao processo, descreve o seguinte:

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

HISTÓRICO: O operador do aeroporto de de Belém/Val de Cans (SBBE) não cumpriu 11 (onze) itens do Plano de Ações Corretivas (PAC) acordado como condição para outorga do Certificado Operacional, no âmbito do processo 60800.023245/2006-15.

DADOS COMPLEMENTARES:

Aeródromo: SBBE - Nº Processo Certificação Operacional: 60800.023245/2006-15 - Operador do Aeródromo: INFRAERO

Item não cumprido: 1 - Data da Ocorrência: 29/10/2017

Item não cumprido: 2 - Data da Ocorrência: 29/10/2017

Item não cumprido: 3 - Data da Ocorrência: 29/10/2017

Item não cumprido: 4 - Data da Ocorrência: 29/10/2017
Item não cumprido: 5 - Data da Ocorrência: 29/10/2017
Item não cumprido: 7 - Data da Ocorrência: 29/10/2017
Item não cumprido: 8 - Data da Ocorrência: 30/10/2017
Item não cumprido: 19 - Data da Ocorrência: 29/10/2017
Item não cumprido: 30 - Data da Ocorrência: 30/10/2017
Item não cumprido: 33 - Data da Ocorrência: 29/10/2017
Item não cumprido: 38 - Data da Ocorrência: 30/10/2017

1.3. A conduta foi enquadrada no art. 289 da Lei nº 7.565/86 (Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA), c/c itens 139.211(a)(1), 139.211(b)(2) e 139.213 do RBAC 139, c/c item 9 da Tabela "I - CERTIFICAÇÃO OPERACIONAL DE AEROPORTOS - Operador de Aeródromo" do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, vigente à época dos fatos.

1.4. Notificado da lavratura do Auto de Infração em 09/02/2018 (SEI 1587606), o interessado teve sua defesa recebida nesta Agência em 05/03/2018 (SEI 1584036). No documento, inicialmente alega a inexistência de responsabilidade exclusiva da INFRAERO pelo não cumprimento dos itens do Plano de Ações Corretivas, e dispõe depender da chegada de recursos financeiros do Governo Federal. No mérito, alega também o seguinte:

20. No que tange ao SBBE, cumpre esclarecer que dos 11 (onze) itens presentes no auto de infração, há dois tipos de "não conformidades" dependentes de obras de engenharia; os itens 1, 2, 3, 4, 5, 19 e 33 fazem referência à adequação da faixa preparada e os itens 7, 8, 30 e 38 referem-se ao alargamento das taxiways C e D.

21. Originariamente, com exceção feita aos itens 19, 33 e 38, a conclusão das ações dos demais itens estava prevista justamente para as datas de que trata o auto de infração.

22. No entanto, tal cronologia foi alterada no curso do processo de certificação, com sensível modificação nas datas previstas para o desenlace das ações do Plano de Ações Corretivas relacionado com a CERTOP do SBBE.

23. A partir do envio do Ofício nº. 495/SBBE(BESO)/2016, de 05 de julho de 2016, as ações dos itens 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8 e 30 tiveram suas propostas de datas de conclusão alteradas para 30 de maio de 2020, sendo que no plano de ação para todos esses itens o SBBE informa "que a execução desse planejamento depende de aporte de recursos por parte do Governo Federal."

24. Quanto aos itens 19 e 33 (adequação da faixa preparada), as ações propostas pelo operador do aeródromo foram tratadas e enviadas por meio dos ofícios nº 272/SBBE(BESO)/2016, de 07.04.2016; 456/SBBE(BESO)/2016, de 15.06.2016; 495/SBBE(BESO)/2016, de 05.07.2016.

25. Na planilha CERTOP 161010 - ANAC, não constavam as ações propostas pelo SBBE nos itens 19 e 33, todavia, estavam presentes ações referentes a outros itens, 1, 2, 3, 4 e 5 - referentes à obra de adequação da faixa preparada que possuíam datas retificadas para 30.05.2020, conforme Ofício nº. 495/SBBE(BESO)/2016, de 05.07.2016. Por se tratarem de itens de adequação de pontos específicos da faixa preparada e adequação do MOPS, respectivamente, o SBBE entendeu que ações corretivas propostas foram concluídas.

26. Quanto ao item 38, referente ao alargamento da Taxiway C, originalmente o item 10 do anexo I, o mesmo surgiu na planilha CERTOP do Ofício nº 28(SEI)/2017/GTEM/GCOP/SA1-ANAC, de 23.06.2017 esse item constava a data de conclusão em 30/05/2020. Na planilha CERTOP de 300817, em e-mail encaminhado pela ANAC, por meio da GPOP em 30.08.2017, esse item também constava com a data de conclusão em 30/05/2020.

27. Como é de conhecimento da ANAC, o Certificado de Operações do SBBE foi outorgado por meio da Portaria nº 3043/SIA, de 31/08/2017, DOU de 1709/2017, ou seja, em momento posterior à remessa dos documentos ora colacionados, os quais comprovam que as novas datas propostas foram tacitamente aceitas, o que *per si* é suficiente para que o presente auto seja tornado insubsistente.

1.5. Ainda, sustenta, em síntese, a ilegalidade da Resolução ANAC nº 25/2008 por vícios formais e materiais consistentes em (i) não ter sido submetida a audiência pública; (ii) inexistência de autorização legal para a definição de sanções pela ANAC; e (iii) restrição legal à aplicação de multas no limite de mil valores de referência, o equivalente a R\$ 31.477,34.

1.6. Nessa lógica, caso não se entenda pela nulidade do Auto de Infração, requer o

reconhecimento de sua insubsistência em face da inexistência de responsabilidade exclusiva da INFRAERO pelo cumprimento dos itens do Plano de Ações Corretivas; subsidiariamente, requer a aplicação de penalidade em seu patamar mínimo.

1.7. Por fim, com o propósito de afastar a preclusão, reitera a intenção de formalizar Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), nos termos da Resolução ANAC nº 199/2011, conforme já havia disposto no corpo da defesa.

1.8. Em anexo foram apresentados os seguintes documentos:

1.8.1. cópia de documentos para comprovação de poderes de representação do subscritor da peça de defesa;

1.8.2. cópia do memorando nº 98/SBBE/2018, de 26/02/2018, através do qual o Superintendente do aeroporto fornece subsídios para defesa à coordenadora de Consultoria Jurídica em Manaus;

1.8.3. cópia do ofício nº 495/SBBE(BESO)/2016 e anexos, de 05/07/2016, que encaminha documentos à ANAC relacionados a Plano de Ações Corretivas do Aeroporto Internacional de Belém - SBBE;

1.8.4. cópia do ofício nº 272/SBBE/2016 e anexos, de 07/04/2016, encaminhado pela Infraero à ANAC, tratando da Certificação Operacional do Aeroporto Internacional de Belém - SBBE;

1.8.5. cópia do ofício nº 456/SBBE/2016 e anexos, de 15/06/2016, encaminhado pela Infraero à ANAC, tratando da Certificação Operacional do Aeroporto Internacional de Belém - SBBE;

1.8.6. cópia do Ofício nº 92(SEI)/2017/GCOP/SIA-ANAC e anexos, de 21/09/2017, encaminhado pela ANAC ao Superintendente do Aeroporto Internacional de Belém - SBBE, a respeito da Certificação Operacional do aeroporto.

1.9. Em 13/04/2018, lavrado Despacho GFIC 1596349, que certifica o encerramento da fase instrutória do processo e determina seu encaminhamento à Assessoria de Infrações e Multas – AIM/GNAD/SIA, para análise e decisão de feito nos termos do *caput* artigo 14 da Resolução ANAC nº 25/2008 c/c o artigo 31, inciso II, do Anexo da Resolução ANAC nº 381/2016 (Regimento Interno da ANAC).

1.10. Em 30/04/2018, lavrado Despacho COIM 1769818, que dentre outras coisas, dispõe que a autuada apresentou em defesa requerimento de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), dispõe que foi aberto processo específico para análise do TAC proposto e define a remessa dos autos à GFIC, para juntada nos autos do PAC supostamente não cumprido que ensejou a lavratura do Auto de Infração.

1.11. Em 08/06/2018, lavrado Despacho GFIC 1899848, que devolve o processo à AIM/GNAD/SIA e dispõe sobre a anexação aos autos de cópia do Ofício nº 92(SEI)/2017/GTOP/GCOP/SIA-ANAC (SEI 1899835), de 21 de setembro de 2017, que encaminhou Plano de Ações Corretivas (PAC) aprovado ao operador do Aeroporto Internacional de Belém/Val-de-Cans (SBBE), como condicionante para a manutenção do Certificado Operacional de Aeroporto. No que se refere às não conformidades apontadas no auto de infração, o Plano de Ações Corretivas (PAC) apresenta o seguinte:

NC: 1. Área: INF. Requisito: 154.207(e).

Não conformidade: Faixa preparada desnivelada com valas e sem capacidade de suporte devido às obras de instalação dos cabos de energia para iluminação das placas de sinalização vertical.

Ações propostas pelo operador: Adequação de faixa preparada PPD 06/24. Memorial do Empreendimento BE.03/013.75/05509/009600750 3ª fase de projeto do GT (EGNO/SEDE). Ofício 822/SBBE de 30 de setembro de 2015.

Prazo: 29/10/2017.

NC: 2. Área: INF. Requisito: 154.207(e)(1) a (3).

Não conformidade: Faixa preparada desnivelada com valas e sem capacidade de suporte devido às obras de instalação dos cabos de energia para iluminação das placas de sinalização vertical.

Ações propostas pelo operador: Adequação de faixa preparada PPD 06/24. Memorial do Empreendimento BE.03/013.75/05509/009600750 3ª fase de projeto do GT (EGNO/SEDE). Ofício 822/SBBE de 30 de setembro de 2015.

Prazo: 29/10/2017.

NC: 3. Área: INF. Requisito: 154.207(f).

Não conformidade: Declividade excede o requisito.

Ações propostas pelo operador:

A recuperação do greide das PPDs 02/20 e 06/24 (incluindo demolições/fresagem/recuperação de pontos localizados / recapeamento / drenagem / sistema de aquaplanagem e grooving) Memorial do Empreendimento BE.03/013.75/05509/009600750 1ª e 2ª fase de projeto do GT (EGNO/SEDE).

Ofício nº 822/SBBE(BESO)/2015, de 30/09/2015.

Prazo: 29/10/2017.

NC: 4. Área: INF. Requisito: 154.207(g).

Não conformidade: Faixa preparada desnivelada com valas e sem capacidade de suporte devido às obras de instalação dos cabos de energia para iluminação das placas de sinalização vertical.

Ações propostas pelo operador:

A adequação da faixa preparada BE.03/013.75/05509/00 3ª fase de projeto do GT (EGNO/SEDE). Ofício 822/SBBE de 30 de setembro de 2015.

Prazo: 29/10/2017.

NC: 5. Área: INF. Requisito: 154.207(g).

Não conformidade: Faixa preparada desnivelada com valas e sem capacidade de suporte devido às obras de instalação dos cabos de energia para iluminação das placas de sinalização vertical.

Ações propostas pelo operador:

A adequação da faixa preparada BE.03/013.75/05509/00 3ª fase de projeto do GT (EGNO/SEDE). Ofício 822/SBBE de 30 de setembro de 2015.

Prazo: 29/10/2017.

NC: 7. Área: INF. Requisito: 154.217(d).

Não conformidade: A junção da TWY C com a PPD não está com a geometria adequada para operação de aeronaves 4E. A junção da TWY D com a PPD não está com a geometria adequada para operação de aeronaves 4E.

Ações propostas pelo operador:

O alargamento e demais obras complementares das taxiways C e D. Memorial do empreendimento BE.03/013.75/05509/00 3ª fase de projeto do GT (EGNO/SEDE). Ofício 822/SBBE de 30 de setembro de 2015.

Prazo: 29/10/2017.

NC: 8. Área: INF. Requisito: 154.219.

Não conformidade: A TWY C apresentava largura de taxi + acostamento de 18 metros. A aeronave, código de referência 4E, que opera nesta taxi, exige largura total de 44 metros.

Ações propostas pelo operador:

A informação acerca da pavimentação do acostamento da TWY C foi atualizada pelo Ofício nº 539/SBBE(BESO)/2017, de 07/08/2017.

Prazo: 30/10/2017.

NC: 19. Área: MNT. Requisito: 153.211(e) e 154.207(e).

Não conformidade: A faixa preparada da pista 06/24 encontrava-se ainda com materiais de construção (areia/terra) situados na faixa preparada, bem como com desnível provocado pela aeronave da TAP que atolou nessa faixa, na cabeceira 06.

Parte da faixa preparada, próxima às cabeceiras 06 (pista 06/24) e 02 (pista 02/20) não estão niveladas e não oferecem suporte para a passagem eventual de aeronaves.

Ações propostas pelo operador:

Adequação de faixa preparada PPD 06/24. Memorial do Empreendimento BE.03/013.75/05509/009600750 3ª fase de projeto do GT (EGNO/SEDE).

Ofício 822/SBBE de 30 de setembro de 2015.

Prazo: 29/10/2017.

NC: 30(10). Área: INF. Requisito: 154.217(b).

Não conformidade: A TWY C apresentava largura de taxi + acostamento de 18 metros. A aeronave, código de referência 4E, que opera nesta taxi, exige largura total de 44 metros.

Ações propostas pelo operador:

1) Há previsão de execução de tratamento superficial da pista de taxi C, conforme previsto na AISO 012/SBBE/2017, encaminhada por meio do Ofício 539/SBBE(BESO)/2017.

2) Há previsão de alargamento da pista de taxi C, como solução definitiva para a não-conformidade, conforme previsto na AISO 008/SBBE/2017, encaminhada por meio do Ofício 339/SBBE(BESO)/2017.

Prazo:

1) 30/10/2017.

2) 30/05/2020.

NC: 33(116). Área: MNT. Requisito: 153.211(e).

Não conformidade: Não foram encontradas no MOPS/SBBE evidências que satisfaçam ao requisito apontado neste requisito. Tanto na PPD 06/24 como na PPD 02/20 a faixa preparada encontrava-se com sulcos, desnivelada e sem a resistência adequada.

Ações propostas pelo operador:

Adequação de faixa preparada PPD 02/20 Memorial do Empreendimento BE.03/013.75/05509/009600750 3ª fase de projeto do GT (EGNO/SEDE).

Ofício 822/SBBE de 30 de setembro de 2015.

Prazo: 1) 29/10/2017.

NC: 38(10). Área: INF. Requisito: 154.217(b).

Não conformidade: A TWY C apresentava largura de taxi + acostamento de 18 metros. A aeronave, código de referência 4E, que opera nesta taxi, exige largura total de 44 metros.

Ações propostas pelo operador:

1) Há previsão de execução de tratamento superficial da pista de taxi C, conforme previsto na AISO 012/SBBE/2017, encaminhada por meio do Ofício 539/SBBE(BESO)/2017.

2) Há previsão de alargamento da pista de taxi C, como solução definitiva para a não-conformidade, conforme previsto na AISO 008/SBBE/2017, encaminhada por meio do Ofício 339/SBBE(BESO)/2017.

Prazo:

1) 30/10/2017

2) 30/05/2020.

1.12. Em 31/07/2019, a autoridade competente, após apontar a presença de defesa, considerou a existência de seis infrações e decidiu pela aplicação de seis multas - com o reconhecimento da incidência da circunstância atenuante prevista no inciso I do § 1º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472/2018 (“o reconhecimento da prática da infração”), e sem circunstâncias agravantes - no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), totalizando o valor de R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais) - SEI 3280021 e 3280053.

1.13. Anexado ao processo extrato da multa do presente processo, registrada no Sistema Integrado de Gestão de Créditos - SIGEC - SEI 3317588.

1.14. Em 06/08/2019, com o intuito de notificar o interessado acerca da decisão, lavrado o ofício nº 7214/2019/ASJIN-ANAC - SEI 3317734.

1.15. Notificado da decisão de primeira instância em 13/08/2019 (SEI 3377160), o interessado protocolou recurso nesta Agência em 20/08/2019 (SEI 3382644), conforme Recibo Eletrônico de Protocolo ASJIN 3382645.

1.16. No documento, preliminarmente requer *"a concessão, em sede de juízo de admissibilidade, do efeito suspensivo ao recurso ora apresentado, nos termos do parágrafo único do art. 61 da Lei nº 9784/1999, uma vez que eventual inscrição em dívida ativa da INFRAERO por título reformável em grau recursal geraria prejuízos operacionais severos para esta administradora aeroportuária e para o erário"* e aponta que eventual indeferimento atentaria contra o princípio do duplo grau de jurisdição, *"e mesmo contra a Lei, conforme se extrai da leitura contrario sensu do art. 1º-A, da Lei 9.873/1999 (redação dada pela Lei nº 11.941/2009)"*. Ainda com relação ao efeito suspensivo, alega que a autuação ocorreu ainda durante a vigência da Resolução ANAC nº 25/2008, que previa a incidência de efeito suspensivo em sede recursal.

1.17. Alega que não foi considerado pela decisão de primeira instância o argumento apresentado pela Infraero relacionado à inexistência de responsabilidade exclusiva da empresa pelo não cumprimento dos itens do Plano de Ações Corretivas, e dispõe sobre a existência de vícios formais e materiais que maculam a Resolução ANAC nº 25/2008, que tornariam nulos os atos praticados pela Agência neste processo. Com relação a essas alegações, repete o que já fora alegado em sede de defesa.

1.18. Adicionalmente, alega o interessado a ocorrência de *bis in idem*, dispondo que não merece prosperar o entendimento de que o fato descrito, ante a tipificação objetiva da infração, constitui fundamento para a aplicação de seis multas. A autuada cita o item 9 da Tabela I (Certificação Operacional de Aeroportos – Operador de Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, qual seja, *"deixar de observar requisito relativo à certificação operacional de aeroporto não compreendido nos itens anteriores"* e dispõe entender que a infração não se configura em relação a cada item do PAC que não tenha sido corrigido, mas sim em relação ao fato de não se cumprir os requisitos relacionados à certificação operacional do aeroporto. Ainda, o interessado cita trecho da decisão de primeira instância e dispõe entender que não se vislumbra, dentre os requisitos relacionados à certificação de aeroporto, a correção de não conformidade previstas em Planos de Ações Corretivas - PAC. Aduz que o tipo infracional se refere a não se observar requisito relativo à certificação operacional do aeroporto, não havendo possibilidade de interpretação deste tipo que enseje a aplicação de uma multa para cada item previsto no PAC, e afirma que *"ou se cumprem os requisitos relacionados à certificação operacional do aeroporto, ou não se cumprem (hipótese em que se configura apenas uma infração, haja vista a redação do tipo infracional)"*. Pelo exposto, requer que seja reconhecido que o fato narrado no Auto de Infração somente pode configurar, em tese, uma infração.

1.19. Por fim, volta a requerer a concessão de efeito suspensivo ao recurso, para que o crédito não tributário não seja lançado até o trânsito em julgado administrativo dos autos; volta a dispor sobre a inexistência de responsabilidade exclusiva da Infraero pelo cumprimento dos itens do PAC, afirmando que *"o auto de infração não merece subsistir, não sendo possível aplicar qualquer penalidade à Infraero no caso em comento"*; aduz novamente a existência de vícios formais e materiais na Resolução ANAC nº 25/2008, que implicariam na sua nulidade, e por consequência, do processo; caso se entenda pela manutenção da aplicação da penalidade de multa, requer que seja reconhecido que o fato narrado no Auto de Infração somente pode configurar, em teste, uma única infração; por último, no caso de não acolhimento das razões expostas, requer a manutenção da penalidade em seu patamar mínimo.

1.20. Em 01/10/2019, lavrado Despacho ASJIN 3563083, que conhece do recurso e determina a distribuição do processo à Membro Julgador para análise e deliberação.

1.21. Em 17/12/2019, com base no Parecer nº 1434/2019/JULG ASJIN/ASJIN (SEI 3794041), autoridade competente de segunda instância decide notificar o interessado acerca da possibilidade de

agravamento de cada pena aplicada pelo setor competente de primeira instância para o valor de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais), podendo o somatório de multas totalizar o valor de R\$ 210.000,00 (duzentos e dez mil reais), em virtude do possível afastamento da circunstância atenuante prevista no inciso I do § 1º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472/2018, considerada incidente na decisão de primeira instância - SEI 3794042.

1.22. Em 27/12/2019, com o intuito de notificar o interessado acerca da decisão, lavrado o Ofício nº 11343/2019/ASJIN-ANAC (SEI 3875826).

1.23. Notificado acerca da possibilidade de decorrer gravame à sua situação em 03/01/2020 (SEI 3910747), o interessado protocolou nova manifestação nesta Agência em 13/01/2020 (SEI 3912967), conforme Recibo Eletrônico de Protocolo ASJIN 3912969.

1.24. No documento, dispõe inicialmente que a ANAC visa afastar a atenuante da confissão/reconhecimento da prática infracional porque a regulada não acatou bovinamente a instrução processual que culminará na sua condenação em grau médio.

1.25. A autuada apresenta recortes da defesa e do recurso apresentados, além do disposto no inciso I do § 1º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472/2018 e da Súmula nº 001/2019 da Diretoria Colegiada da ANAC, a qual entende que é recorrentemente citada até seu primeiro período, mas tem sua parte final convenientemente esquecida.

1.26. Afirma que comparando sua confissão feita em sede de defesa com a norma regulatória e com a Súmula nº 001/2019, só resta questionar à ASJIN qual o fundamento jurídico para não se reconhecer a atenuante e em qual trecho da defesa e/ou recurso a regulada negou a prática do ilícito regulatório. Questiona ainda o que foi alegado que não se enquadraria na explanação do contexto fático no qual ocorreu a infração ou em questões preliminares, e destaca de forma resumida o que teria alegado ao longo do processo:

1. Teses na Defesa:

- a. Razoabilidade: Como o governo federal não repassou o dinheiro para a INFRAERO ao mesmo tempo que concedia os aeroportos lucrativos (que sustentavam a rede), não sobrou caixa para cumprir o PAC
- b. Atenuantes: questão processual

2. Teses do Recurso:

- a. Efeito suspensivo do recurso → questão processual
- b. Violação à Lei do Processo Administrativo Federal (Lei 9784/99) → questão processual
- c. Razoabilidade: Como o governo federal não repassou o dinheiro para a INFRAERO ao mesmo tempo que concedia os aeroportos lucrativos (que sustentavam a rede), não sobrou caixa para cumprir o PAC
- d.
- e. Nulidade da Res. 25/2008 → questão processual

1.27. Considera que fica claro que não houve qualquer comportamento contraditório da INFRAERO, visto que sua única manifestação sobre o mérito administrativo foi exatamente assumir a sua prática, e dispõe que, *"entretanto, a reiterada, sistemática e antijurídica conduta desta turma recursal em criar óbice à aplicação das (parcas) normas da ANAC que venham a beneficiar os regulados, não têm lugar no Estado Democrático de Direito"*.

1.28. Requer que a Agência reconheça suas próprias e recorrentes falhas ao tramitar seus processos administrativos, para então, corrigi-las, ainda que exponha seu corpo funcional, até porque a Lei assim o exige.

1.29. Por fim, dispõe entender que é cogente o reconhecimento da circunstância atenuante e reitera os termos da defesa e do recurso; subsidiariamente, requer a aplicação de atenuantes, visando a fixação da multa em seu patamar mínimo.

1.30. Em 14/01/2020, lavrado Despacho ASJIN 3916047, que determina a distribuição do processo à relatoria para análise da manifestação conjunta.

1.31. Em 10/04/2020, lavrada Certidão ASJIN 4239954, que atesta que após entrada do processo na pauta da sessão de julgamento não houve requerimento do interessado para sustentação oral de suas alegações, sendo mantida a modalidade eletrônica para julgamento do caso.

1.32. É o relatório.

2. PRELIMINARES

2.1. *Do requerimento de concessão de efeito suspensivo ao recurso*

2.2. Em recurso, o interessado apresenta questão preliminar sobre efeito suspensivo, informando que em face do que prescreve o artigo 38, § 1º da Resolução ANAC nº 472/2018, alterada pela Resolução ANAC nº 497/2018, requer a concessão, em sede de juízo de admissibilidade, do efeito suspensivo ao recurso, nos termos do parágrafo único do art. 61 da Lei nº 9.784/1999, uma vez que informa que eventual inscrição em dívida ativa por título reformável em grau recursal geraria prejuízos operacionais severos para a administradora aeroportuária e para o erário. Acrescenta que o eventual indeferimento do pleito de efeito suspensivo, no caso dos autos, atentaria contra o princípio do duplo grau de jurisdição, e mesmo contra a Lei, conforme se extrai da leitura *contrario sensu* do art. 1º-A, da Lei 9.873/1999 (redação dada pela Lei nº 11.941/2009). Requer a concessão de efeito suspensivo ao recurso administrativo para que o crédito não tributário não seja lançado até o trânsito em julgado administrativo dos presentes autos.

2.3. Diante de tal requerimento do interessado cabe observar o disposto no art. 61 da Lei nº 9.784/1999, conforme apresentado a seguir:

Lei nº 9.784/1999 (...)

Art. 61. Salvo disposição legal em contrário, o recurso não tem efeito suspensivo.

Parágrafo único. Havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, a autoridade recorrida ou a imediatamente superior poderá, de ofício ou a pedido, dar efeito suspensivo ao recurso.

2.4. No mesmo sentido, cumpre observar também o disposto no § 1º do art. 38 da Resolução ANAC nº 472/2018:

Resolução ANAC nº 472/2018 (...)

Art. 38. Da decisão administrativa que aplicar sanção pecuniária, caberá recurso a ser interposto no prazo de 10 (dez) dias, contados da data da ciência da decisão pelo autuado, no endereço físico ou eletrônico indicado.

§ 1º O recurso não terá efeito suspensivo, ressalvada a possibilidade prevista no parágrafo único do art. 61 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. (Redação dada pela Resolução nº 497, de 29.11.2018)

(...)

2.5. Ainda, consta o seguinte no item 4 do Ofício nº 7214/2019/ASJIN-ANAC (SEI 3317734), encaminhado ao interessado para sua notificação acerca da decisão de primeira instância:

Ofício nº 7214/2019/ASJIN-ANAC

(...)

4. O recurso não terá efeito suspensivo. (Resolução ANAC nº 472, de 6 de junho de 2018)

(...)

2.6. Desta forma, na ocasião em que foi notificado da decisão de primeira instância, o interessado foi informado que o recurso não teria efeito suspensivo. Na sequência, após o recebimento do recurso foi aferida a tempestividade do recurso, bem como certificou-se do preenchimento dos requisitos de admissibilidade do mesmo na data de 01/10/2019, conforme pode ser verificado no Despacho ASJIN 3563083. Na mesma data a situação do crédito nº 668441196 foi alterada no SIGEC para a situação "RE2N", que corresponde à descrição de "RECURSO DE 2ª INSTÂNCIA SEM EFEITO SUSPENSIVO". Assim, verifica-se que quando do juízo de admissibilidade do recurso o mesmo já foi classificado sem efeito suspensivo.

2.7. Especificamente em relação à inscrição do débito em Dívida Ativa, deve ser analisado o que consta do art. 53 da Resolução ANAC nº 472/2018, apresentado a seguir.

Resolução ANAC nº 472/2018 (...)

Art. 53. Encerrado o contencioso administrativo mediante a imposição de sanção pecuniária, o autuado terá o prazo de 30 (trinta) dias para o cumprimento da decisão proferida contados da sua intimação.

§ 1º Transcorrido o prazo de que trata o caput, sem o cumprimento da decisão proferida e decorrido o prazo de 75 (setenta e cinco) dias previsto no art. 2º, §2º, da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, o inadimplente será incluído no CADIN.

§ 2º Após a inscrição no CADIN, o PAS será encaminhado à Procuradoria-Geral Federal, para análise e eventual inscrição do crédito público na dívida ativa da ANAC.

2.8. Assim, importa esclarecer que a referida inscrição ocorrerá somente após 75 (setenta e cinco) dias a contar do recebimento da notificação da Decisão, após encerrado o contencioso administrativo, e só em caso de inadimplência, isto é, caso a autuada não realize o pagamento do referido débito.

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

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

Resolução ANAC nº 472/2018 (...)

Art. 34. A sanção de multa será expressa em moeda corrente, calculada a partir do valor intermediário constante das tabelas aprovadas em anexo a esta Resolução, salvo existência de previsão de sanção constante de legislação específica.

Parágrafo único. Não ocorrendo o pagamento da multa no prazo estabelecido, seu valor será acrescido de juros, multa de mora e todos os consectários legais, calculados na forma da legislação aplicável aos créditos da União.

2.11. Diante do exposto, não é possível atender ao requerimento do interessado de concessão de efeito suspensivo ao recurso.

2.12. ***Da alegação de vício formal da Resolução ANAC nº 25/2008***

2.13. Em defesa e recurso o interessado alega a existência de vício formal da Resolução ANAC nº 25/2008 em razão da inobservância do rito legal para a sua edição. Cita os artigos 26, 27 e 28 da Lei nº 11.182/2005, destacando o referido art. 27. Cita lição a respeito das formas de participação dos regulados e da sociedade na edição de regulamentos pelos órgãos reguladores. Alega que não há registro no *website* da ANAC de Audiência Pública ou Consulta Pública para a discussão da matéria. Informa que da análise do processo nº 60800.019739/2008-67, que deu origem à Resolução, não há qualquer registro indicativo de que o referido normativo tenha se submetido ao rito exigido pela Lei. Destaca decisão monocrática proferida pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região que suspendeu Resolução da ANAC por inobservância ao dispositivo legal acima mencionado. Informa que o ato suspenso por tal decisão era a Resolução nº 61, de 20 de novembro de 2008, que alterava a política tarifária para voos internacionais regulares com origem no Brasil e regulamentava o art. 49 da Lei nº 11.182, de 2005, e que diante da suspensão judicial da Resolução, a ANAC a revogou, por meio da Resolução nº 72, de 27 de janeiro de 2009, abrindo, então, Audiência Pública para debate da matéria, tendo sido editada a Resolução nº 83, de 22 de abril de 2009, com o mesmo objeto, mas sem o vício anterior. Com isso, houve a extinção do

processo judicial sem julgamento do mérito, por perda de objeto. Afirma que fica evidenciado vício formal na Resolução ANAC nº 25, de 25 de abril de 2008, por desrespeito à forma prevista em Lei para a sua edição, o que implica a sua ilegalidade.

2.14. Sobre esse aspecto, importante frisar, inicialmente, que a Resolução ANAC nº 25/2008 não é a fonte primária da obrigação e referência única na aplicação da sanção, sendo complementada, no caso concreto, pelo art. 289, inciso I, do CBA, c/c itens 139.211(a)(1), 139.211(b)(2) e 139.213 do RBAC 139.

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

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

2.17. Esta IAC foi aprovada pela Portaria DAC Nº 130/DGAC, de 27 de janeiro de 2003, publicada no DOU nº 23, de 31 de janeiro de 2003, portanto, anteriormente à Lei nº 11.182/2005. O Anexo 6 da referida Instrução continha Tabela de Infrações, que indicava, para os casos de infrações referentes à administração aeroportuária, apenas uma única ocorrência genérica com a seguinte descrição: “Infração aos preceitos gerais do CBA ou da legislação complementar”. A multa consignada para as ocorrências, no caso de pessoa jurídica, previa o valor máximo de R\$ 200.000,00. A Resolução ANAC nº 13/2007 apenas manteve referida disposição, em termos idênticos.

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

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

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

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

2.22. Verificando-se, pois, que a norma em questão possui amparo legal, não há que se falar na sua ilegalidade.

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

2.24. Além disso, quanto à menção do interessado ao art. 27 da Lei nº 11.182/2005 e à alegação de que não há registro de audiência pública, cumpre o observar o que dispõe o referido artigo da Lei.

Lei nº 11.182/2005

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.

2.25. Verifica-se que o art. 27 da Lei nº 11.182/2005 estabelece que atos normativos que afetem

direitos de agentes econômicos, inclusive de trabalhadores do setor ou de usuários de serviços aéreos serão precedidos de audiência pública, contudo deve ser considerado que a Resolução ANAC nº 25/2008 trata apenas de questões processuais, procedimentais, não afetando, assim, os referidos direitos, de forma que viesse a exigir a realização prévia de audiência pública.

2.26. ***Da alegação de vício material da resolução ANAC nº 25/2008***

2.27. Quanto às alegações apresentadas no recurso a respeito de possível vício material da Resolução ANAC nº 25/2008, deve ser considerado, inicialmente, que compete à União, por intermédio da ANAC, regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, em conformidade com o disposto no artigo 2º da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005 – Lei da ANAC.

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

Lei nº 11.182/2005

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

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

Lei nº 11.182/2005

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

(...)

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

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

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

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

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

CBA

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

(...)

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

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

CBA

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

I - multa;

(...)

2.35. Assim, não obstante o poder regulatório legalmente atribuído à Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC já lhe permita não apenas editar regras de conduta para os regulados, como também estabelecer sanções administrativas para o eventual caso de descumprimento daquelas, objetivando assegurar a sua efetividade, a imposição de penalidade pecuniária, por inobservância de norma complementar sobre infraestrutura aeroportuária, encontra amparo legal nos preceitos veiculados no art. 289, inciso I da Lei nº 7.565/1986.

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

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

2.38. Igualmente descabida a alegação de que não caberia à ANAC a definição das sanções aplicáveis, mas meramente sua aplicação. É que a lei de criação da ANAC, além de estabelecer

expressamente sua competência para reprimir infrações à legislação, inclusive quanto aos direitos dos usuários, e aplicar as sanções cabíveis, lhe assegura, na qualidade de autoridade de aviação civil, as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência, conforme exposto anteriormente.

2.39. Diante o exposto, especificamente, quanto ao presente caso, verifica-se que a imposição de penalidades por *deixar de corrigir não conformidades previstas em Plano de Ações Corretivas (PAC), acordado como condição para outorga do certificado operacional de aeroporto*, teve amparo legal no art. 289 da Lei nº 7.565/86 (Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA), c/c itens 139.211(a)(1), 139.211(b)(2) e 139.213 do RBAC 139, c/c item 9 da Tabela "I - CERTIFICAÇÃO OPERACIONAL DE AEROPORTOS - Operador de Aeródromo" do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008.

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

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

CBA

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

I - diretamente, pela União;

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

III - mediante convênio com os Estados ou Municípios;

IV - por concessão ou autorização.

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

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

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

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

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

(sem grifos no original)

2.42. Ainda nesta linha de raciocínio, deve-se, também, apontar à infringência à norma complementar, neste caso, o RBAC 139, que dispõe sobre a "CERTIFICAÇÃO OPERACIONAL DE AEROPORTOS".

2.43. Quanto à tabela de valores da pena, verifica-se que a infração está disposta no Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, item 9 da Tabela "I - CERTIFICAÇÃO OPERACIONAL DE AEROPORTOS - Operador de Aeródromo".

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

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

2.46. Desta forma, não pode ser atendido o requerimento de reconhecimento da nulidade da Resolução ANAC nº 25/2008.

2.47. Ademais, não se vislumbra afronta ao princípio da legalidade no presente caso, conforme aduz o interessado.

2.48. Afasta-se ainda a alegação de estabelecimento de infração por ato infralegal, visto que, conforme exposto, no presente caso, a infração aos preceitos da legislação complementar ser expressamente previsto no art. 289 do CBA, sendo previsto no inciso I do mesmo artigo a aplicação da sanção de multa. Desta forma, deve ser afastada a alegação do interessado de que a Administração não se ateve àquilo que a Lei determina, uma vez que não se vislumbra afronta ao princípio da legalidade no presente caso, posto que a infração, conforme demonstrado, é prevista em Lei.

2.49. Com relação à comparação feita pelo interessado com a legislação de outros órgãos, não se identifica no presente caso a extrapolação dos limites da Lei, visto que há previsão legal para a sanção imposta. Além disso, com relação à alegação de que o dispositivo que dá autorização legal para que as instituições citadas no recurso disciplinem infrações administrativas por meio de atos infralegais, impondo multas, traz também os critérios para estabelecimento do preceito secundário do tipo – a sanção –, inclusive a metodologia para sua gradação, deve ser observado que no caso em tela também há a previsão em Lei para a gradação da sanção, visto que no art. 295 do CBA é estabelecido que *"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."* Ademais, na referida Resolução ANAC nº 25/2008, no art. 22, são estabelecidas circunstâncias atenuantes e agravantes que devem ser consideradas para efeito de aplicação de penalidades. Registre-se que atualmente, a aplicação de circunstâncias atenuantes e agravantes está estabelecida no art. 36 da Resolução ANAC nº 472/2018.

2.50. Diante do exposto, tanto as infrações identificadas, assim como as sanções aplicadas, são previstas em Lei (inciso I do art. 289 do CBA), devendo ser afastada alegação em sentido contrário do interessado.

2.51. Quanto à menção do interessado à Lei de Criação da ANAC (Lei nº 11.182/2005) de que quando da criação da ANAC, fora-lhe conferido, pelo legislador, poder normativo e que no que diz respeito à seara do direito sancionador, lhe fora reservado o seguinte: “reprimir infrações à legislação, inclusive quanto aos direitos dos usuários, e aplicar as sanções cabíveis” e de que *"não há na aludida Lei a definição de quais seriam as sanções cabíveis, a previsão de que o desrespeito aos normativos da ANAC constituam infração, autorização legislativa à ANAC para que criasse sanções, tampouco quais seriam os limites objetivos de tais sanções"*, entende-se que tais alegações já foram devidamente enfrentadas, sendo demonstrado que a infração aos preceitos da legislação complementar é prevista em Lei, assim como a aplicação da sanção de multa.

2.52. O interessado ainda alega que a fim de se verificar quais são as sanções cabíveis, se faz necessário analisar o que dispõe o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), citando o art. 288. Argumenta que neste ponto o CBA alude à criação de órgão para julgamento de infrações à legislação da aviação civil por regulamento. Afirma que o regulamento, entretanto, limitar-se-á a estabelecer competência, organização, funcionamento e procedimento, sendo silente quanto ao estabelecimento de sanções, citando o art. 289 do CBA. Afirma que o artigo 289 do CBA prevê que a infração à legislação autorizará a imposição de multa, e não obstante, informa que não há a especificação de qual é o valor de multa aplicável, entendendo que o valor da multa aplicável se encontra no artigo 299. Dispõe que o valor de multa previsto nos artigos 289 e 299 é específico para os casos que elenca, sem possibilidade de interpretação que leve à conclusão de que tal rol é exemplificativo, por se tratar de norma limitadora de direitos. Nota que nenhuma das hipóteses diz respeito direto ao não cumprimento da legislação de forma genérica, mas somente no caso de “prática reiterada de infrações graves”. Assim, em princípio, até o momento, não verifica autorização para que a ANAC venha a impor sanção pecuniária exclusivamente

pelo descumprimento de seus regulamentos, senão no caso de prática reiterada de infrações graves. Prossegue informando que o CBA estabelece as infrações que seriam puníveis com a mesma multa prevista no artigo 289, citando o art. 302. Evidencia que no artigo 302 do CBA também não há nenhuma infração imputável ao operador aeroportuário (aquele que administra e explora a infraestrutura aeroportuária), qualificação jurídica da Infraero no presente caso. Isto porque os seus incisos I a V nominam o sujeito passivo da infração, referindo-se aos prestadores de serviços aéreos (empresas aéreas ou operadores aéreos), à indústria aeronáutica e a pessoas físicas. De seu turno, no inciso VI, destinado às pessoas jurídicas não compreendidas nos itens anteriores, também não se verifica infração imputável ao operador aeroportuário ou configuração de infração por descumprimento da legislação expedida pela ANAC. Afirma ser claro que não há, em nenhum dispositivo das leis acima analisadas, a previsão de que o descumprimento dos normativos da ANAC, pelo operador aeroportuário, constitua infração ou autorização para que a ANAC expeça normas para criação de sanções, uma vez que somente lhe é autorizado aplicar as sanções cabíveis, e não as definir.

2.53. Quanto a estas alegações, que citam os artigos 289, 299 e 302 do CBA, deve ser considerado que, em que pese a indicação nos artigos 299 e 302 da Lei 7.565/86 de algumas condutas infracionais, isto não afasta a viabilidade de aplicação de sanções pela violação de dispositivos infralegais, com fundamento no art. 289, e das espécies punitivas que lhes seriam aplicáveis. Além disso, há expressa delegação para o estabelecimento, por regulamento do procedimento dos processos sancionadores (art. 288 do CBA), bem como da disciplina da competência, organização e funcionamento dos órgãos de julgamento. Determina o Código, ainda, que a multa eventualmente imposta deverá estar consonante com a gravidade da infração praticada (art. 295 do CBA). Verifica-se assim que, lidas em conjunto as disposições do art. 5º c/c art. 8º, XXXV da Lei 11.182/2005 e os dispositivos que cuidam da aplicação de sanções no Código Brasileiro de Aeronáutica (artigos 288 a 302), a aplicação da sanção cabível, no presente caso, é definida no inciso I do art. 289 do CBA. Além disso, a definição da dosimetria aplicável à sanção imposta a determinada infração configura, assim, prerrogativa necessária ao exercício adequado da competência para “*reprimir infrações e aplicar sanções cabíveis*”, estando respaldada pelos dispositivos mencionados da Lei 11.182/2005.

2.54. Lembre-se ainda que o Departamento de Aviação Civil, órgão que precedeu a ANAC como Autoridade de Aviação Civil, também já disciplinava os valores de multa aplicáveis à violação da legislação aeronáutica por regulamento – prerrogativa delegada pelo CBA. Percebe-se, portanto, que a definição da dosimetria das penalidades aplicáveis é uma das “*prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência*”.

2.55. Com a substituição gradativa dos normativos do Comando da Aeronáutica 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 DAC e que definia a aplicação de penalidades de até R\$ 200.000,00 para as violações à legislação complementar. Por todo o exposto, afasta-se a alegação da autuada.

2.56. ***Da alegação referente aos valores possíveis de sanções pecuniárias aplicáveis pela ANAC***

2.57. Em defesa e recurso o interessado alega restrição legal à aplicação de multas no limite de mil valores de referência, o equivalente a R\$ 31.477,34. A esse respeito, reitera-se que, em que pese a indicação, nos artigos 299 e 302 da Lei 7.565/86, de algumas condutas infracionais – o que, repita-se, não afasta a viabilidade de aplicação de sanções pela violação de dispositivos infralegais, com fundamento no art. 289 – e das espécies punitivas que lhes seriam aplicáveis, o Código é silente no que concerne aos valores de multa a serem aplicados em cada caso. Há, entretanto, expressa delegação para o estabelecimento, por regulamento, do procedimento dos processos sancionadores, bem como da disciplina

da competência, organização e funcionamento dos órgãos de julgamento, nos termos do art. 288, § 1º, do CBA:

CBA

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

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

(...)

2.58. Determina o Código, ainda, que a multa eventualmente imposta deverá estar consonante com a gravidade da infração praticada:

CBA

Art. 295. 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.

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

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

2.61. Cabe recordar que a IAC 012-1001 foi revogada pela Resolução ANAC nº 13, de 23 de agosto de 2007 e, posteriormente, essa Resolução foi substituída pela Resolução ANAC nº 25, de 25 de abril de 2008, em vigor à época dos fatos, a qual dispunha sobre o processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades, no âmbito da competência da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC.

2.62. Com a substituição gradativa dos normativos do Comando pelos normativos da Agência (art. 47, inciso I, da Lei nº 11.182/2005), 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 trouxe modificação benéfica ao autuado, vez que trouxe transparência e objetividade na aplicação das sanções, sem extrapolação do valor máximo que havia sido inicialmente fixado pelo DAC.

2.63. No tocante à quantificação de multa imposta, na prática, a Resolução ANAC nº 25/2008 e a Instrução Normativa ANAC nº 08/2008 disciplinavam, de modo a atender ao preceito contido no artigo 295 do CBA, o procedimento para o arbitramento de penalidades pecuniárias, mediante a eleição dos critérios objetivos aplicáveis. A Resolução ANAC nº 25/2008 apresentava nas Tabelas de seus Anexos os valores das infrações, com três níveis de valores (mínimo, médio e máximo) para cada capitulação, tal como o faz agora a Resolução ANAC nº 472/2018.

2.64. Ainda, de acordo com os artigos 20, 21 e 22 da Resolução ANAC nº 25/2008, para imposição das penalidades previstas na referida Resolução, seria 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 será calculada a partir do valor intermediário, conforme art. 57 da IN ANAC nº 08/2008, permitindo a eventual existência de circunstâncias atenuantes e/ou agravantes previstas o seu deslocamento para o valor mínimo ou máximo.

2.65. A respeito de suposta limitação à imposição de sanções pecuniárias ao montante de R\$ 31.477,34, em atenção ao contido no caput do art. 299 do CBA, também não assiste razão ao autuado. Ainda que se admitisse a 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 combinado com 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, nos seguintes casos:*”.

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

2.67. Quanto às tabelas de infrações constantes nos Anexos da Resolução ANAC nº 25/2008, com advento da Resolução ANAC nº 58, de 24 de outubro de 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 (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.

2.68. Assim, como já indicado neste voto, a Resolução ANAC nº 25/2008 não era a fonte primária da obrigação e apenas prevê valores distintos de multa para as diversas hipóteses de infração à legislação complementar editada pela ANAC, conforme definido no caput do art. 289 do CBA.

2.69. Nesse sentido, verifica-se que as condutas, penalidades e valores de multa dispostos na Resolução ANAC nº 25/08 são perfeitamente aplicáveis ao presente processo administrativo.

2.70. Dessa forma, não se verifica vício processual, afastando-se, portanto, a alegação do Recorrente de ilegalidade na fixação do valor da sanção.

2.71. Além disso, tendo em conta todo o exposto, não prospera a alegação de que o CBA autoriza a imposição de sanção pecuniária a quem desobedece normativos infralegais somente em casos específicos como do art. 302, III, "u" do CBA, visto que no art. 289 da mesma Lei é prevista a aplicação da providência administrativa de multa na infração aos preceitos da legislação complementar, não havendo restrição a casos específicos conforme aduz o interessado.

2.72. ***Da Regularidade Processual***

2.73. O interessado foi regularmente notificado quanto à infração imputada em 09/02/2018 (SEI 1587606), sendo sua defesa recebida nesta Agência em 05/03/2018 (SEI 1584036).

2.74. Neste ponto, deve-se observar que em 30/04/2018, portanto antes de proferir a decisão, o setor competente de primeira instância lavrou o Despacho COIM 1769818, que requereu à GFIC a juntada aos autos do PAC supostamente não cumprido que ensejou a lavratura do Auto de Infração. Em 08/06/2018, através do Despacho GFIC 1899848, a GFIC respondeu a diligência com a anexação do Ofício nº 92(SEI)/2017/GCOP/SIA-ANAC e seu anexo aos autos (SEI 1899835), sendo que este documento havia encaminhado ao interessado o Plano de Ações Corretivas (PAC) com os prazos de correção das não conformidades condicionantes à manutenção do Certificado Operacional de Aeroporto nº 026/SBBE/2017. Verifica-se que o setor competente de primeira instância, antes de proferir a decisão, não abriu prazo para manifestação do interessado devido ao documento juntado aos autos, no entanto entende-se que isso não causou qualquer prejuízo ao mesmo, eis que o documento fora enviado justamente ao interessado, que inclusive apresentou o mesmo como anexo à sua defesa; ainda, verifica-se que tanto em defesa quanto em recurso o interessado não demonstra qualquer desconhecimento relativo aos itens do Plano de Ações Corretivas listados no Auto de Infração que não haviam sido cumpridos

dentro do prazo estabelecido.

2.75. Na sequência, o interessado foi regularmente notificado quanto à decisão de primeira instância em 13/08/2019 (SEI 3377160), e protocolou seu conhecido recurso nesta Agência em 20/08/2019 (SEI 3382644), conforme Despacho ASJIN 3563083.

2.76. Notificado acerca da possibilidade de decorrer gravame à sua situação em 03/01/2020 (SEI 3910747), o interessado protocolou nova manifestação nesta Agência em 13/01/2020 (SEI 3912967), conforme Recibo Eletrônico de Protocolo ASJIN 3912969. Em 14/01/2020, lavrado Despacho ASJIN 3916047, que determina a distribuição do processo à relatoria para análise da manifestação conjunta.

2.77. Desta forma, aponto a regularidade processual do presente processo, a qual preservou todos os direitos constitucionais inerentes ao interessado, bem como respeitou, também, aos princípios da Administração Pública, estando, assim, pronto para, agora, receber uma decisão de segunda instância administrativa por parte desta ASJIN

3. MÉRITO

3.1. *Quanto à fundamentação da matéria - deixar de cumprir elementos que ensejaram a concessão do Certificado Operacional de Aeroporto - Plano de Ações Corretivas*

3.2. Diante das irregularidades do processo administrativo em questão, o Auto de Infração foi capitulado no art. 289 da Lei nº 7.565/86 (Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA), c/c itens 139.211(a)(1), 139.211(b)(2) e 139.213 do RBAC 139, c/c item 9 da Tabela "I - CERTIFICAÇÃO OPERACIONAL DE AEROPORTOS - Operador de Aeródromo" do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008.

3.3. O art. 289 do Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA dispõe:

CBA

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.

3.4. Já o Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 139, que trata da "CERTIFICAÇÃO OPERACIONAL DE AEROPORTOS", apresenta a seguinte redação em seus itens 139.211(a)(1), 139.211(b)(2) e 139.213:

RBAC nº 139 (...)

139.211 Certificação

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

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

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

(1) a aprovação do MOPS;

(2) a aceitação do plano de ações corretivas;

(...)

139.213 Vigilância continuada

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

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

(...)

3.5. Por sua vez, a Resolução ANAC nº 25/2008 estabelecia à época o seguinte no seu item 9, da Tabela de Infrações "I - CERTIFICAÇÃO OPERACIONAL DE AEROPORTOS - Operador de Aeródromo", do Anexo III:

Resolução ANAC nº 25/2008 (...)

ANEXO III

(...)

Tabela I (CERTIFICAÇÃO OPERACIONAL DE AEROPORTOS - Operador de Aeródromos)

(...)

9. Deixar de observar requisito relativo à certificação operacional de aeroporto não compreendido nos itens anteriores. 20.000 35.000 50.000

3.6. O Auto de Infração nº 003289/2018 imputa à EMPRESA BRASILEIRA DE INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO o não cumprimento do prazo de correção de 11 (onze) itens do Plano de Ações Corretivas (PAC) acordado com a ANAC como condição para outorga do Certificado Operacional do Aeroporto de Belém/Val de Cans (SBBE). Assim, verifica-se que existe subsunção dos fatos à fundamentação exposta acima.

3.7. Deve-se registrar ainda que, embora o Auto de Infração disponha sobre a ocorrência de onze condutas infracionais, o setor competente de primeira instância considerou a existência de seis infrações, uma vez que entendeu pela necessidade de aplicação do princípio do *non bis in idem* relativo a três conjuntos de não conformidades: 1, 2 e 19; 4 e 5; e 8, 30 e 38.

3.8. Quanto às Alegações do Interessado:

3.9. Diante das alegações apresentadas pelo interessado em sede de defesa e de recurso, com fulcro no § 1º do art. 50 da Lei 9.784/1999, que abre a possibilidade de que a motivação da decisão de recurso administrativo consista em declaração de concordância com fundamentos de decisões anteriores, este relator ora endossa os argumentos trazidos pelo decisor em sede de primeira instância para a confirmação das práticas infracionais, bem como fundamentação e a motivação das penalidades aplicadas, declarando concordância a fim de que passem a fazer parte integrante do presente voto, com exceção da dosimetria aplicada, que será tratada mais adiante quando da análise da dosimetria da pena.

3.10. Quanto às alegações atinentes a possíveis vícios formais e materiais da Resolução ANAC nº 25/2008, registre-se que as mesmas foram afastadas nas preliminares deste voto.

3.11. Quanto à alegação de inexistência de responsabilidade exclusiva da INFRAERO pelo não cumprimento dos itens do Plano de Ações Corretivas, dispondo a recorrente depender da chegada de recursos financeiros do Governo Federal para realização de investimentos, deve-se destacar que conforme disposto no Ofício nº 92(SEI)/2017/GCOP/SIA-ANAC (SEI 1899835), foi assumido pela recorrente o compromisso de solução das não conformidades apontadas no processo de certificação de acordo com o Plano de Ações Corretivas (PAC); de acordo com a versão aprovada do Plano de Ações Corretivas (PAC) do Aeroporto Internacional de Belém (SBBE), apresentada como anexo ao Ofício nº 92(SEI)/2017/GCOP/SIA-ANAC, os prazos estabelecidos para correção da não conformidades eram os mesmos dispostos no Auto de Infração do presente processo, motivo pelo qual a alegação de que eventuais novas datas propostas pela recorrente foram tacitamente aceitas pela Agência não encontra respaldo nos fatos.

3.12. Assim, verifica-se que a empresa estava ciente de quais eram os prazos aprovados pela ANAC para correção das não conformidades que condicionavam a manutenção da certificação operacional do aeroporto, não servindo a alegação de inexistência de responsabilidade exclusiva da INFRAERO pelo cumprimento dos itens do PAC como forma da autuada se eximir de suas responsabilidades assumidas perante a Agência.

3.13. Quanto à alegação de ocorrência de *bis in idem*, dispondo o autuado que não merece prosperar o entendimento de que o fato descrito, ante a tipificação objetiva da infração, constitui fundamento para aplicação de seis multas, deve-se registrar que é entendimento deste setor - corroborado com o entendimento do setor competente de primeira instância - de que a caracterização da infração consistente em "*deixar de corrigir não conformidades previstas em Plano de Ações Corretivas (PAC), acordado como condição para outorga do certificado operacional de aeroporto*" se dá com a identificação das não conformidades que não tenham sido devidamente sanadas nos prazos previamente estabelecidos, sendo tantas infrações quantas forem as não conformidades não atendidas.

3.14. Sendo assim, não há que se falar em "*bis in idem*" no caso em tela, uma vez que os autos comprovam que a recorrente deixou de corrigir seis não conformidades no prazo estabelecido.

3.15. Portanto, registre-se que o recorrente não trouxe qualquer fato ou qualquer prova de que, de fato, não descumpriu a legislação vigente.

3.16. Ademais, a Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, em seu art. 36, dispõe a redação que segue:

Lei nº 9.784/99

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

3.17. Por fim, as alegações do Interessado não foram suficientes para afastar a aplicação de sanções administrativas quanto aos atos infracionais praticados.

DOSIMETRIA DA SANÇÃO

3.18. Com relação à dosimetria da sanção, cabe observar que em 04/12/2018 entrou em vigor a Resolução nº 472/2018, que atualizou as providências administrativas decorrentes do exercício das atividades de fiscalização sob competência da ANAC. Ressalta-se que embora a Resolução nº 472/2018 tenha revogado a Resolução ANAC nº 25/2008 e a IN ANAC nº 8, de 2008, estabeleceu em seu artigo 82 que suas disposições não prejudicam atos já praticados e a aplicação das normas vigentes à época dos fatos, inclusive no que concerne às sanções aplicáveis. Desta forma, importa esclarecer que as alterações normativas citadas não influenciaram o teor do presente voto, que apenas passa a ter fundamento em novo normativo no que tange às questões procedimentais.

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

3.20. No presente caso, conforme já disposto no Parecer nº 1434/2019/JULG ASJIN/ASJIN, verifica-se que não é compatível a aplicação da circunstância atenuante prevista no inciso I do § 1º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472/2018, em função da apresentação pelo autuado de argumentos contraditórios com o reconhecimento da prática da infração, visto que em sede de defesa e de recurso o interessado procura afastar sua responsabilidade administrativa pelos atos infracionais verificados pela fiscalização, alegando insubsistência do Auto de Infração em função da inexistência de responsabilidade exclusiva da Infraero pelo cumprimento do Plano de Ações Corretivas, afirmando o mesmo que "*o auto de infração não merece subsistir, não sendo possível aplicar qualquer penalidade à Infraero no caso em comento*". Acerca dessas alegações, registre-se que é entendimento desta ASJIN que o interessado não faz jus à atenuante de reconhecimento da prática da infração quando apresenta argumento de excludente de responsabilidade em qualquer fase do processo. Este entendimento é inclusive corroborado pela Súmula Administrativa nº 001/2019, aprovada pela Diretoria Colegiada e publicada no Diário Oficial da

União em 30/05/2019, que dispõe o seguinte:

Súmula Administrativa nº 001/2019

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.

3.21. Quando notificado em sede de segunda instância acerca da possibilidade de afastamento desta circunstância atenuante aplicada pelo setor competente de primeira instância, o interessado apresentou nova manifestação nesta Agência, onde dispõe que a ANAC visa afastar a atenuante da confissão/reconhecimento da prática infracional porque a regulada não acatou bovinamente a instrução processual que culminará na sua condenação em grau médio. A autuada apresenta recortes da defesa e do recurso apresentados, além do disposto no inciso I do § 1º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472/2018 e da súmula nº 001/2019 da Diretoria Colegiada da ANAC, a qual entende que é recorrentemente citada até seu primeiro período, mas tem sua parte final convenientemente esquecida.

3.22. Afirma que comparando sua confissão feita em sede de defesa com a norma regulatória e com a Súmula nº 001/2019, só resta questionar à ASJIN qual o fundamento jurídico para não se reconhecer a atenuante e em qual trecho da defesa e/ou recurso a regulada negou a prática do ilícito regulatório. Questiona ainda o que foi alegado que não se enquadraria na explanação do contexto fático no qual ocorreu a infração ou em questões preliminares, e destaca de forma resumida o que teria alegado ao longo do processo:

1. Teses na Defesa:

a. Razoabilidade: Como o governo federal não repassou o dinheiro para a INFRAERO ao mesmo tempo que concedia os aeroportos lucrativos (que sustentavam a rede), não sobrou caixa para cumprir o PAC

b. Atenuantes: questão processual

2. Teses do Recurso:

a. Efeito suspensivo do recurso → questão processual

b. Violação à Lei do Processo Administrativo Federal (Lei 9784/99) → questão processual

c. Razoabilidade: Como o governo federal não repassou o dinheiro para a INFRAERO ao mesmo tempo que concedia os aeroportos lucrativos (que sustentavam a rede), não sobrou caixa para cumprir o PAC

d.

e. Nulidade da Res. 25/2008 → questão processual

3.23. Considera que fica claro que não houve qualquer comportamento contraditório da INFRAERO, visto que sua única manifestação sobre o mérito administrativo foi exatamente assumir a sua prática, e dispõe que, *"entretanto, a reiterada, sistemática e antijurídica conduta desta turma recursal em criar óbice à aplicação das (parcas) normas da ANAC que venham a beneficiar os regulados, não têm lugar no Estado Democrático de Direito"*; requer que a Agência reconheça suas próprias e recorrentes falhas ao tramitar seus processos administrativos, para então, corrigi-las, ainda que exponha seu corpo funcional, até porque a Lei assim o exige. Por fim, dispõe entender que é cogente o reconhecimento da circunstância atenuante e reitera os termos da defesa e do recurso; subsidiariamente, requer a aplicação de atenuantes, visando a fixação da multa em seu patamar mínimo.

3.24. Com relação a todas essas alegações, inicialmente deve-se registrar que não se está exigindo a submissão do administrado ao enquadramento legal, muito menos a renúncia ao seu direito de defesa. Porém, conforme já exposto acima, a alegação de insubsistência do Auto de Infração em função da inexistência de responsabilidade exclusiva da Infraero pelo cumprimento do Plano de Ações Corretivas é contraditória ao reconhecimento da prática, e desta forma, não é possível a aplicação da circunstância atenuante em comento. Repisa-se que é expressamente previsto na referida súmula que 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 alegação da autuada de que a parte final da súmula é convenientemente esquecida não merece prosperar, eis que a alegação de insubsistência do Auto de Infração visa afastar a responsabilidade da autuada com relação aos fatos narrados no Auto de Infração, e não pretende simplesmente expor o contexto fático no qual as infrações ocorreram. Ressalte-se que a afirmação disposta em recurso de que "*o auto de infração não merece subsistir, não sendo possível aplicar qualquer penalidade à Infraero no caso em comento*" não deixa qualquer dúvida quanto ao não reconhecimento da prática da infração por parte da recorrente

3.25. Por todo o exposto, afasta-se a incidência da circunstância atenuante prevista no art. 36, § 1º, inciso I da Resolução ANAC nº 472/2018.

3.26. Da mesma forma, entende-se que o Interessado não demonstrou, nos autos, ter adotado voluntariamente qualquer providência eficaz para amenizar as consequências da infração. Repare-se que nenhuma medida que configure um dever pode ser fundamento para a aplicação dessa atenuante, prevista no art. 36, § 1º, inciso II da Resolução ANAC nº 472/2018.

3.27. Com relação à atenuante "*inexistência de aplicação de penalidades no último ano*", corroborando com a decisão de primeira instância, verifica-se em consulta ao Sistema Integrado de Gestão de Créditos que já existia penalidade ocorrida no ano anterior à data das ocorrências narradas no Auto de Infração em tela, com crédito já constituído em caráter definitivo, quando proferida a decisão de primeira instância, portanto não reconhece-se a incidência da mesma, prevista atualmente no art. 36, § 1º, inciso III da Resolução ANAC nº 472/2018.

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

3.29. Dada a ausência de circunstâncias atenuantes ou agravantes aplicáveis ao caso, deve cada sanção ser aplicada no patamar médio previsto para o tipo infracional, no valor de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais).

4. CONCLUSÃO

4.1. Pelo exposto, voto por **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, **AGRAVANDO-SE** cada uma das seis multas aplicadas para o valor de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais), totalizando o valor de R\$ 210.000,00 (duzentos e dez mil reais) em multas.

4.2. É o voto.

HENRIQUE HIEBERT

SIAPE 1586959



Documento assinado eletronicamente por **Henrique Hiebert, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 20/04/2020, às 12:32, 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 <https://sei.anac.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **4193963** e o código CRC **98A7138F**.

SEI nº 4193963



VOTO

PROCESSO: 00065.004565/2018-49

INTERESSADO: EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - 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 (SEI nº 4193963), apresentado na 508ª Sessão de Julgamento da ASJIN, o qual NEGOU PROVIMENTO ao recurso, AGRAVANDO-SE cada uma das seis multas aplicadas para o valor de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais), totalizando o valor de R\$ 210.000,00 (duzentos e dez mil reais) em multas.

É como voto.

Rio de Janeiro, 22 de abril de 2020.

DANIELLA DA SILVA MACEDO GUERREIRO

(Especialista em Regulação de Aviação Civil da ANAC - SIAPE 1650801 - Membro Julgador - Portaria ANAC nº 2.752, de 11/08/2017)



Documento assinado eletronicamente por **Daniella da Silva Macedo Guerreiro, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 22/04/2020, às 07:52, 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 <https://sei.anac.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **4269947** e o código CRC **3E51320B**.

SEI nº 4269947



VOTO

PROCESSO: 00065.004565/2018-49

INTERESSADO: EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - 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:

I - Acompanho o Relator, Voto JULG ASJIN SEI 4193963, que se pronunciou na 508ª Sessão de Julgamento da ASJIN por **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, **AGRAVANDO-SE** a multa aplicada para cada uma das 6 infrações configuradas para o valor de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais), totalizando o valor de **R\$ 210.000,00 (duzentos e dez mil reais)**, por *deixar de cumprir elementos que ensejaram a concessão do Certificado Operacional de Aeroporto - Plano de Ações Corretivas*.

É como voto.

Rio de Janeiro, 22 de abril de 2020.

Cássio Castro Dias da Silva
SIAPE 1467237
Presidente da Turma Recursal - RJ



Documento assinado eletronicamente por **Cassio Castro Dias da Silva, Presidente de Turma**, em 22/04/2020, às 12:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **4271299** e o código CRC **433E9AC3**.

SEI nº 4271299



CERTIDÃO

Brasília, 22 de abril de 2020

CERTIDÃO DE JULGAMENTO EM SEGUNDA INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA 508ª SESSÃO DE JULGAMENTO DA ASJIN

Processo: 00065.004565/2018-49

Interessado: EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO

Auto de Infração: 003289/2018

Crédito de multa: 668.441/19-6

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
- Henrique Hiebert - SIAPE 1586959 - Portaria ANAC nº 3.625, de 31/10/2017 - **Relator**
- Daniella da Silva Macedo Guerreiro - Membro Julgador - SIAPE 1650801 - Portaria ANAC nº 2.752, de 11/08/2017 - 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, **REFORMANDO** a multa aplicada em Primeira Instância Administrativa para o valor de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais) para cada uma das 06 (seis) infrações verificadas, totalizando o valor de **R\$ 210.000,00 (duzentos e dez mil reais)**, com fundamento no art. 289 da Lei nº 7.565/86 (Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA), c/c itens 139.211(a)(1), 139.211(b)(2) e 139.213 do RBAC 139, c/c item 9 da Tabela "I - CERTIFICAÇÃO OPERACIONAL DE AEROPORTOS - Operador de Aeródromo" do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, pelas infrações descritas como "*deixar de cumprir elementos que ensejaram a concessão do Certificado Operacional de Aeroporto - Plano de Ações Corretivas*".

Os Membros Julgadores votaram com o Relator.



Documento assinado eletronicamente por **Cassio Castro Dias da Silva, Presidente de Turma**, em 23/04/2020, às 10:33, 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 **Daniella da Silva Macedo Guerreiro, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 24/04/2020, às 07:39, 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 24/04/2020, às 07:42, 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 <https://sei.anac.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **4275210** e o código CRC **798A1D60**.

Referência: Processo nº 00065.004565/2018-49

SEI nº 4275210