



VOTO

PROCESSO: 00065.096374/2014-71

INTERESSADO: EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO

DECISÃO DE SEGUNDA INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA

514ª SESSÃO DE JULGAMENTO DA ASJIN - DATA: 20/10/2020

Auto de Infração: 02027/2014 Lavratura do Auto de Infração: 21/07/2014

Crédito de Multa (SIGEC): 660.081/17-6

Infração 1: operador do aeródromo não realizou a manutenção do sistema de pista e pátios, deixando de manter o pavimento da pista de pouso e decolagem (PPD) em condições operacionais

Infração 2: operador do aeródromo não realizou a manutenção do sistema de pista e pátios, deixando de manter os pavimentos dos pátios principal e de aviação geral em condições de segurança operacional

Infração 3: operador do aeródromo não realizou a manutenção do sistema de pista e pátios, deixando de atender aos requisitos do sistema de drenagem

Data da infração: 26/03/2014 Hora: 17:00 Local: Aeroporto Jorge Amado / Ilhéus BA (SBIL)

Relatora e Membro Julgador da ASJIN: Renata de Albuquerque de Azevedo - SIAPE 1766164 - Portaria ANAC nº 626, de 27/04/2010

1. RELATÓRIO

1.1. *Introdução*

Trata-se de recurso interposto por EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUARIA - INFRAERO em face da decisão proferida no curso do Processo Administrativo nº 00065.096374/2014-71, conforme registrado no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) desta Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, da qual restou aplicada pena de multa, consubstanciada essa no crédito registrado no Sistema Integrado de Gestão de Créditos – SIGEC sob o número 660.081/17-6.

O Auto de Infração nº 02027/2014, que deu origem ao presente processo, foi lavrado em 21/07/2014, capitulando a conduta do Interessado no art. 289, inciso I, do CBA – Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565, de 19/12/1986) c/c RBAC 153 Itens 153.203 (B) (2), (3) e (4), 153.205 (E) (1), 153.207, 153.209 e 153.215 c/c item 23 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, descrevendo-se o seguinte (fl. 01):

Data: 26/03/2014 Hora: 17:00 Local: Aeroporto Jorge Amado / Ilhéus BA (SBIL)

CÓDIGO EMENTA: CSL.

Descrição da Ocorrência: Não realizar manutenção do sistema de pista e pátios. (Não obedecer quaisquer preceitos do Código Brasileiro Nacional de Aviação Civil e das Normas Regulamentares).

HISTÓRICO: Durante os trabalhos de inspeção periódica realizados no Aeroporto Jorge Amado / Ilhéus-BA, foi constatado que:

1 O pavimento da pista de pouso e decolagem – em toda a sua extensão – possui trincas longitudinal com abertura superior 5mm, depressões e irregularidades em sua superfície. Após chuvas foi verificado grande quantidade de empoçamentos em toda a extensão da pista, principalmente nas proximidades da zona de toque da CAB 11;

2 O pátio principal constituído por placas de concreto, apresenta juntas deterioradas e com desprendimento do material selante. Em algumas placas é possível verificar, devido a infiltração da água pelas juntas, trincas por falta de suporte. O pátio da aviação civil, em pavimento flexível, possui trincas e depressão e deformações;

3 Poças d'água em toda extensão da PPD, nas pistas de taxiamento e pátios. Velas de drenagem com acúmulo de detritos e vegetação.

Essas situações foram apontadas nos itens 2.1, 2.2 e 3.2 do Relatório de Inspeção Aeroportuária (RIA) nº 008P/SIA-GFIS/2014, realizada no período entre 25/03/2014 e 28/03/2014.

1.2. *Relatório de Fiscalização*

Foi juntada a cópia de parte do documento referente à inspeção realizada no Aeroporto Jorge Amado / Ilhéus BA (SBIL), Relatório de Inspeção Aeroportuária – RIA nº 008P/SIA-GFIS/2014, de 25 a 28/03/2014, em que são apontadas “não-conformidades” – fls. 02/08. Anexado o referido Relatório em melhor resolução no documento SEI nº 0684621.

Nos itens 2.1, 2.2 e 3.2 do mencionado RIA são apontadas as três “não conformidades” com as suas descrições, fundamentos e responsabilidades, conforme reproduzidas na tabela a seguir:

Não Conformidade	Fundamento	Responsável
2.1 O pavimento da pista de pouso e decolagem – em toda a sua extensão – possui trincas longitudinal com abertura superior 5mm, depressões e irregularidades em sua superfície. Após chuvas foi verificado grande quantidade de empoçamentos em toda a extensão da pista, principalmente nas proximidades da zona de toque da CAB 11. Ver fotos de 10 a 19.	RBAC 153 ITENS 153.203 (B) (2) (3) E (4) E 153.205 (E)(I)	INFRAERO
2.2 Poças d'água em toda a extensão da PPD, nas pistas de taxiamento e pátios. Valas de drenagem com acúmulo de detritos e vegetação. Ver fotos de 10 a 14, 21 a 24.	RBAC 153 ITEM 153.215	INFRAERO
3.2 O pátio principal, constituído por placas de concreto, apresenta juntas deterioradas e com desprendimento do material selante. Em algumas placas é possível verificar, devido a infiltração da água pelas juntas, trincas por falta de suporte. O pátio da aviação geral, em pavimento, flexível, possui trincas, depressão e deformações. Ver fotos de 25 a 29.	RBAC 153 ITENS 153.203 (B) (2) (3) E (4) 153.207 E 153.209	INFRAERO

1.3. *Defesa do Interessado*

Notificado da lavratura do Auto de Infração em 29/07/2014 (fl. 09), o Autuado protocolou defesa em 18/08/2014 (fls. 10/30).

No documento, alega que a Infraero adotou “as providências para instauração de licitação com vistas a elaboração do projeto e obra de restauração de pistas e pátios do SBIL”, conforme documentação anexa (fls. 13/21).

Afirma que a operadora do aeródromo fora devidamente notificada do Auto de Infração ora impugnado, enquanto procedia as ações corretivas apontadas no RIA nº 008P/SIA-GFIS/2014. Quanto a isto, requer o Auto seja anulado/arquivado, por medida de legalidade e segurança jurídica.

O Autuado defende, ainda, que adotou todas as providências para a manutenção do sistema de pista e pátios, não se vislumbrando qualquer infração por parte da Infraero. Alega que cabe a anulação/arquivamento do presente Auto de Infração, uma vez que este padeceria de vício insanável, qual seja, a ausência de respaldo legal, cerceando seu direito de defesa.

Ao final, em seu pedido, requer que a defesa seja recebida e ao final provido, para anular/arquivar o Auto de Infração nº 02027/2014.

Cópias de documentos com a finalidade de demonstrar poderes de representação foram juntados às folhas 22 a 30.

Despacho nº 483/2014/GFIS/SIA/ANAC, datado de 22/08/2014 (fl. 31), no qual foi certificada a existência de manifestação tempestiva juntada aos autos, bem como o encerramento da fase instrutória e início da fase de análise e decisão.

1.4. ***Decisão de Primeira Instância***

Em 29/05/2017, a autoridade competente, após apontar a presença de defesa, decidiu pela aplicação, sem atenuante e/ou agravante, de multa no valor de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais) – SEI nº 0705619 e 0705661.

Consta nos autos a Notificação de Decisão nº 421(SEI)/2017/AIM/GNAD/SIA-ANAC, documento assinado eletronicamente em 31/05/2017 (SEI nº 0723352), informando o Interessado acerca da aplicação de penalidade de multa, abrindo prazo para interposição de recurso.

1.5. ***Recurso do Interessado***

Tendo tomado conhecimento da decisão em 07/06/2017 (SEI nº 0781784), o Interessado solicitou vistas em 13/06/2017 (SEI nº 1059414) e apresentou recurso em 14/06/2017 (SEI nº 0796697).

Em suas razões, o Interessado apresenta, resumidamente, as seguintes alegações:

(i) aponta vícios formais e materiais no processamento em curso, entendendo que tais tornam nulos os atos praticados por esta Agência;

(ii) alega vício material na Resolução ANAC nº 25/2008 por ausência de previsão legal;

(iii) aduz quanto à presença de vício formal na Resolução ANAC nº 25/2008 por desrespeito à forma prevista em lei para a sua edição;

(iv) alega inaplicabilidade dos valores de sanção apontados com base nas Tabelas dos ANEXOS da Resolução ANAC nº 25/2008;

(v) argumenta sobre a 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 382, de 14 de junho de 2016;

(vi) aduz quanto à existência de circunstâncias atenuantes. Declara que não tentou negar a realização dos fatos expostos no Auto de Infração. Afirma ter trazido aos autos elementos quanto às ações mitigadoras. Entende que restou “evidenciado no processo que (1) houve o reconhecimento, por parte da Infraero, da prática da infração e (2) que adotou providências para minimizar as suas consequências”.

Ao final, requer anulação do presente processo. Alternativamente, solicita a redução da multa aplicada considerando os valores alterados da Tabela de valores da Resolução ANAC nº 25/2008 e também as circunstâncias atenuantes de reconhecimento da prática da infração e adoção voluntária de providência eficaz para amenizar as consequências da infração.

Tempestividade do recurso certificada em 15/09/2017 – SEI nº 1062468.

1.6. ***Gravame à Situação do Recorrente***

Em 27/08/2019, foi identificada a possibilidade de decorrer gravame à situação do Recorrente em razão da identificação de três irregularidades presentes no auto de infração, com possibilidade de agravamento da penalidade de multa aplicada para o valor de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais) para cada infração, totalizando R\$ 105.000,00 (cento e cinco mil reais) – SEI nº 3361693 e 3361663.

Em 11/09/2019 foi emitido o Ofício nº 8410/2019/ASJIN-ANAC notificando o Recorrente quanto à situação gravame (SEI nº 3484872).

Tendo sido cientificado em 18/09/2019 (SEI nº 3562654), o Interessado apresentou manifestação em 30/09/2019 (SEI nº 3558210 e 3558211).

No documento, o Interessado indica a tempestividade da peça interposta.

No mérito, declara que os “*itens impugnados gravitaram ao redor do reconhecimento da prática da infração, oportunidade em que informou a adoção das medidas saneadoras, juntando para isso o RIA nº 008P/SAI-GFIS/2014 e o AISO N. 001/SBIL/2014 - RESERVADO, pugnando pela anulação do AI lavrado*”.

Aduz quanto à descrição de uma única irregularidade constatada e apresenta argumentos de terem transcorridos cinco anos da lavratura do Auto de Infração.

Alega que aplicar a “*pena triplicada*” pode ser “*classificada como abuso de poder, que ocorre quando a autoridade, embora competente para praticar o ato, ultrapassa os limites de suas atribuições ou se desvia das finalidades administrativas*”.

Indica que houve erro na aplicação da sanção, indicando ter ocorrido revogação da Resolução ANAC nº 25/2008 e estando em vigor, atualmente, a Resolução ANAC nº 472/2018. Afirma que houve alteração do item 23 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008 diante à redação dada pela Resolução ANAC nº 382, de 14.06.2016, cujos valores são: 8.000 (mínimo), 14.000 (médio) e 20.000 (máximo).

Menciona, ainda, o item “n” da Tabela II (CONSTRUÇÃO, MODIFICAÇÃO, OPERAÇÃO, MANUTENÇÃO E RESPOSTA À EMERGÊNCIA EM AERÓDROMOS) do Anexo III da Resolução ANAC nº 472/2018, que apresenta os seguintes valores: 8.000 (mínimo), 14.000 (médio) e 20.000 (máximo).

Apresenta seu entendimento que caberia a aplicação dos valores conforme mencionados acima.

Requer que seja reconhecida a prescrição intercorrente do feito.

Ao final, o Recorrente ratifica os termos de defesa e do recurso para pugnar pelo arquivamento do feito, diante a presença de vícios. Alternativamente, requer que seja o acolhido o reconhecimento da prática da infração, a unicidade da conduta, com eventual aplicação da multa no patamar mínimo, conforme a vigente Resolução ANAC nº 472, no valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), sem a incidência de condutas distintas.

Outros Atos Processuais e Documentos

Termo de Encerramento de Trâmite Físico assinado eletronicamente em 26/10/2016 (SEI nº 0072364).

Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral emitido pela Receita Federal (SEI nº 0723433).

Consta aos autos o Despacho da Secretaria da ASJIN, documento assinado eletronicamente em 30/05/2018 (SEI nº 1825672), encaminhando o processo para análise e deliberação.

Despacho emitido pela Secretaria da ASJIN e assinado em 03/10/2019 (SEI 3568043), retornando o processo à relatoria para análise da manifestação conjunta.

Anexados aos autos os Extratos de Lançamento do Sistema SIGEC (SEI nº 0723431, 3361752 e 4908240).

Certidão emitida em 08/10/2020 (SEI nº 4873566), na qual a Secretaria desta AJSJIN indica que não houve apresentação de requerimento do interessado para sustentação oral de suas alegações nos autos, sendo mantida a modalidade eletrônica de julgamento.

É o relatório.

2. VOTO DA RELATORA

2.1. PRELIMINARES

Conheço do Recurso, vez que presente seu pressuposto de admissibilidade, recebendo-o com efeito suspensivo, conforme art. 16 da Resolução ANAC nº 25/2008, em vigor à época do protocolo do recurso interposto.

2.1.1. *Da alegação de vício material contido na Resolução ANAC nº 25/2008 em razão de suposta ausência de previsão legal*

O Interessado alega nulidade do auto de infração, justificando ausência de capitulação normativa da pena. Em grau recursal, o Recorrente reitera suas alegações, argumentando insubsistência da Resolução ANAC nº 25/2008, no que tange à aplicação de sanção.

No que concerne às alegações de suposta ilegalidade da imposição das sanções definidas na Resolução ANAC nº 25/2008 em razão de suposta ausência de lei expressa fixadora da multa, entende-se que os argumentos da autuada não merecem prosperar.

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

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.

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

Lei nº 11.182/2005

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

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

atividades de aviação civil;

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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.

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.

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.

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

CBA

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

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

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

CBA

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

(...)

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

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.

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

Diante o exposto, especificamente, quanto ao presente caso, verifica-se que a imposição de penalidades pelas três irregularidades constatadas diante a não realização da manutenção do sistema de pista e pátios teve amparo legal nos dispositivos presentes no RBAC 153 c/c item 23 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008.

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

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

CBA

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

I - diretamente, pela União;

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

III - mediante convênio com os Estados ou Municípios;

IV - por concessão ou autorização.

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

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

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

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

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

(grifo nosso)

Ainda nesta linha de raciocínio, deve-se, também, apontar à infringência à norma complementar, neste caso, o Regulamento Brasileiro da Aviação Civil – RBAC nº 153, que dispõe sobre Aeródromos - Operação, Manutenção e Resposta à Emergência.

Quanto à tabela de valores da pena, verifica-se que a infração está disposta no Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, item 23 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos).

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

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.

2.1.2. *Da Alegação de Vício Formal na Resolução ANAC nº 25/2008 em razão de não realização de audiência pública*

Em suas alegações, o Interessado alega que a Resolução ANAC nº 25/2008, norma que se fundamentou a aplicação da sanção pecuniária ao autuado, fora elaborada sem observância do disposto no art. 27 da Lei nº 11.182/2005, a qual dispõe que “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”.

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 específicos do RBAC 153.

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 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.

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.

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.

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

Destaca-se, ainda, que 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.

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

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

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

2.1.3. *Da Alegação de Ilegalidade na Fixação do Valor da Sanção*

A Autuada alega vício processual por supostamente inexistir autorização legislativa para que a ANAC estabeleça valor de sanção, qualquer que seja a hipótese.

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

CBA

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

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

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.

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

Lembre-se, ainda, que o Departamento de Aviação Civil – DAC, órgão que precedeu a ANAC como Autoridade de Aviação Civil, também já disciplinava os valores de multa aplicáveis à violação da legislação aeronáutica por regulamento – 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”.

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, atualmente em vigor, a qual dispõe sobre o processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades, no âmbito da competência da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC.

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.

No tocante à quantificação de multa imposta, na prática, 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, o procedimento para o arbitramento de penalidades pecuniárias, mediante a eleição dos critérios objetivos aplicáveis. A Resolução ANAC nº 25/2008, na qual constam, em seus ANEXOS, as tabelas de valores das infrações, apresentam três níveis de valores (mínimo, médio e máximo) para cada infração, de forma que melhor estabelecer as aplicações das condições atenuantes e agravantes.

Ainda, 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 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.

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*”.

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.

Quanto às tabelas de infrações constantes no 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.

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

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

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

2.1.4. *Da Alegação de Ocorrência de Prescrição*

Cumpra observar que recorrente aduz quanto à ocorrência de prescrição intercorrente.

Ressalta-se que a referida Lei estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências, apresentando, seu artigo 1º, conforme disposto *in verbis*:

Lei nº 9.873/99

Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

§1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

(...)

Cabe mencionar que o art. 2º do mesmo diploma normativo prevê como marcos interruptivos do prazo prescricional a citação ou notificação do infrator, qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato e a decisão condenatória recorrível. Vale notar, ainda, que a interrupção importa em reinício da contagem do prazo.

Lei nº 9.873/99

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

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

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

III – pela decisão condenatória recorrível.

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

(grifo nosso)

Por fim, o artigo 8º da Lei revoga as disposições em contrário, “ainda que constantes de lei especial”:

Lei nº 9.873/99

Art. 8º Ficam revogados o art. 33 da Lei nº 6.385, de 1976, com a redação dada pela Lei nº 9.457, de 1997, o art. 28 da Lei nº 8.884, de 1994, e demais disposições em contrário, ainda que constantes de lei especial.

Ainda, frisa-se que o tema já foi exaustivamente analisado pela Procuradoria Federal junto à ANAC nos Pareceres nº 0158/2015/DDA/PFANAC/PGF/AGU, 0347/2016/PROT/PFANAC/PGF/AGU e 01/2015/PROT/PFANAC/PGF/AGU. Assim, com base na referida Lei e nesses Pareceres, pode-se afirmar o seguinte:

Observa-se que ato infracional ocorreu em **26/03/2014**, sendo o auto de infração lavrado em **21/07/2014** (fl. 01). O Autuado foi notificado da infração em **29/07/2014** (fl. 09). Conforme inciso I do art. 2º da Lei nº 9.873/99, a prescrição da ação punitiva é **interrompida** pela notificação do interessado, reiniciando, assim, a contagem do prazo. Verifica-se, ainda, que a decisão de primeira instância é datada de **29/05/2017** (SEI nº 0705619 e 0705661).

Ou seja, verifica-se que houve marco interruptivo do prazo prescricional, o que nos leva a concluir que se encontra dentro do lapso temporal disposto no *caput* do artigo 1º da Lei nº 9.873/99, afastando-se,

portanto, a alegação do Interessado quanto à prescrição quinquenal.

Importante apontar que não houve a *prescrição intercorrente*, conforme estabelecida no §1º do art. 1º da Lei nº 9.873/99, conforme verificação dos autos, a qual segue:

1. As infrações foram constatadas em 26/03/2014;
2. Em 21/07/2014, foi lavrado o Auto de Infração, dando início ao processo administrativo (fl. 01);
3. O Interessado foi notificado da lavratura do Auto de Infração em 29/07/2014 (fl. 09), tendo apresentado sua Defesa em 18/08/2014 (fls. 10/30);
4. A decisão de primeira instância foi prolatada em 29/05/2017 (SEI nº 0705619 e 0705661);
5. Notificado da decisão em 07/06/2017 (SEI nº 0781784), o interessado apresenta recurso em 14/06/2017 (SEI nº 0796697), sendo a tempestividade do recurso certificada em 15/09/2017 (SEI nº 1062468);
6. Em 27/08/2019, esta ASJIN decide pela notificação de convalidação e ante a possibilidade de decorrer gravame à situação do recorrente (SEI nº 3361693 e 3361663), sendo o Interessado notificado em 18/09/2019 (SEI nº 3562654);
7. O processo seguiu para análise e julgamento após notificação da situação gravame ao Recorrente em 18/09/2019 (SEI nº 3562654) e apresentação de complementação de Recurso em 30/09/2019 (SEI nº 3558210 e 3558211), conforme Despacho SEI nº 3568043

Diante do exposto, não houve interrupção em seu processamento em prazo igual ou superior a 3 (três) anos, não incidindo a prescrição intercorrente em nenhum momento, não cabendo, portanto, o requerido pelo interessado.

Dessa maneira afasta-se alegação de ocorrência de prescrição ou excesso do prazo de julgamento, visto que o presente processo foi analisado e julgado dentro dos prazos previstos na Lei nº 9.873/99.

2.1.5. *Da Regularidade Processual*

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

2.2. **FUNDAMENTAÇÃO - MÉRITO E ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DO INTERESSADO**

2.2.1. *Da materialidade infracional*

No presente caso, verifica-se que o referido Auto de Infração descreve os três atos infracionais distintos relacionados a não realização manutenção do sistema de pista e pátios, conforme apresentadas nos itens 2.1, 2.2 e 3.1 do RIA nº 008P/SIA-GFIS/2014 e expostas a seguir:

Infração 1: O operador do aeródromo deixou de manter o pavimento da pista de pouso e decolagem (PPD) em condições operacionais, quando constatado pela fiscalização desta ANAC que este pavimento – em toda a sua extensão – possuía trincas longitudinal com abertura superior 5mm, depressões e irregularidades em sua superfície e verificado, após chuvas, uma grande quantidade de empoçamentos em

toda a extensão da pista, principalmente nas proximidades da zona de toque da CAB 11, contrariando, assim, os itens 153.203 (b) (2) (3) e (4) e 153.205 (e)(l) do RBAC 153. Observa-se que esta irregularidade foi descrita no item 2.1 do referido RIA (fotos de número 10 a 19).

Infração 2: O operador do aeródromo deixou de manter os pavimentos dos pátios principal e de aviação geral em condições de segurança operacional, descumprindo os itens 153.203 (b) (2) (3) e (4), 153.207 e 153.209 do RBAC 153, quando constatado pela fiscalização desta ANAC que o pátio principal, constituído por placas de concreto, apresenta juntas deterioradas e com desprendimento do material selante e também trincas por falta de suporte devido a infiltração da água pelas juntas. Em adição, o pátio de aviação geral, em pavimento, flexível, possui trincas, depressão e deformações. Observa-se que esta irregularidade foi descrita no item 3.2 do referido RIA (fotos de número 25 a 29).

Infração 3: O operador do aeródromo deixou de atender aos requisitos do sistema de drenagem, quando constatado pela fiscalização desta ANAC a presença de poças d'água em toda a extensão da pista de pouso e decolagem (PPD), nas pistas de taxiamento e pátios e, ainda, evidência de valas de drenagem com acúmulo de detritos e vegetação, sendo descumprido, assim, o item 153.215 do RBAC 153. Observa-se que esta irregularidade foi descrita no item 2.2 do referido RIA (fotos de número 10 a 14, 21 a 24).

Assim, no caso em tela, entende-se que o referido Auto de Infração descreve **três infrações distintas**, por se tratarem de três não-conformidades constatadas pela fiscalização desta ANAC (2.1, 2.2 e 3.2 do RIA nº 008P/SIA-GFIS/2014), onde o **operador do aeródromo deveria ter realizado a manutenção aeroportuária do sistema de pista e pátios**, conforme estabelecem os requisitos específicos do RBAC 153 para cada uma das três irregularidades apresentadas.

Diante das infrações do processo administrativo em questão, a autuação foi realizada com fundamento no art. 289, Inciso I, do CBA, que dispõe o seguinte:

CBA

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

I - multa;

(...)

Ainda o CBA, em seu art. 36, dispõe:

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)

(...)

(grifo nosso)

O Regulamento Brasileiro da Aviação Civil (RBAC) 153 estabelece requisitos e parâmetros mínimos de segurança operacional a serem cumpridos durante as etapas de planejamento, execução, monitoramento e melhoria contínua das operações aeroportuárias, manutenção e resposta à emergência em aeródromos.

Quanto à **Infração 1**, o operador do aeródromo deve manter as áreas pavimentadas da pista de pouso e

decolagem (PPD) em condições operacionais conforme estabelecem os itens 153.203 (b) (2) (3) e (4) e 153.205 (e)(l) do RBAC 153:

RBAC 153 (Emenda 00)

153.203 ÁREA PAVIMENTADA – GENERALIDADES

(a) O operador de aeródromo deve manter as áreas pavimentadas em condições operacionais visando à adequada operação e à proteção de:

- (1) aeronaves;
- (2) veículos;
- (3) pessoas; e
- (4) equipamentos aeronáuticos e aeroportuários.

(b) O operador de aeródromo deve atender aos requisitos apontados no parágrafo 153.203(a) deste Regulamento e aos seguintes parâmetros quanto às áreas pavimentadas inseridas na área operacional:

(1) Estrutura e funcionalidade do pavimento

(i) O operador de aeródromo deve manter as condições estruturais e funcionais da área operacional conforme aceito pela ANAC.

(2) Defeitos no pavimento

(i) O operador de aeródromo deve manter a superfície das áreas pavimentadas livre de defeitos que possam causar:

(A) detritos que possam danificar aeronaves – FO(D);

(B) perda do controle direcional das aeronaves; e

(C) danos à integridade dos equipamentos aeronáuticos;

(ii) O operador de aeródromo deve monitorar os defeitos do pavimento por meio de inspeções visuais regulares.

(3) Desníveis / depressões / deformações

(i) O operador de aeródromo deve manter a diferença de nível entre áreas pavimentadas e não pavimentadas inferior a 8 cm (oito centímetros) e 30° (trinta graus) de inclinação.

(ii) O operador de aeródromo deve manter a área pavimentada livre de desníveis, depressões ou deformações que alterem suas declividades transversais e longitudinais originais.

(4) Juntas

(i) O operador de aeródromo deve manter as juntas de dilatação íntegras e niveladas nos pavimentos rígidos, nas uniões entre pavimentos rígidos e flexíveis e nas demais selagens de juntas.

(ii) No caso de execução de remendos no pavimento ou serviços de recapeamento, as juntas longitudinais ou transversais de construção não devem alterar as respectivas declividades originais.

(iii) O operador de aeródromo deve monitorar as juntas do pavimento por meio de inspeções regulares.

(c) O não atendimento às finalidades definidas no parágrafo 153.203(a) ou demais requisitos estabelecidos no parágrafo 153.203(b) é motivo para uma avaliação técnica e de segurança operacional, tendo como possíveis ações:

- (1) mitigação do risco para a garantia da segurança operacional;
- (2) manutenção preventiva e/ou corretiva;
- (3) restrição operacional.

(d) O operador de aeródromo deve estabelecer e documentar requisitos e procedimentos de monitoramento e avaliação do estado do pavimento baseados em metodologia de sistema de gerenciamento de pavimentos, a fim de manter as condições estruturais e funcionais e cumprir os requisitos estabelecidos nas seções 153.203, 153.205, 153.207, 153.215 e respectivos apêndices.

153.205 ÁREA PAVIMENTADA – PISTA DE POUSO E DECOLAGEM

(a) O operador de aeródromo deve manter a pista de pouso e decolagem em condições operacionais visando:

- (1) à resistência à derrapagem;
 - (2) ao controle direcional das aeronaves; e
 - (3) à integridade dos equipamentos aeronáuticos
- (b) O operador de aeródromo deve atender ao disposto no parágrafo 153.205(a) e aos requisitos referentes aos seguintes parâmetros quanto ao pavimento:
- (1) estrutura e funcionalidade do pavimento;
 - (2) defeitos no pavimento;
 - (3) desníveis / depressões / deformações;
 - (4) irregularidade longitudinal;
 - (5) atrito;
 - (6) macrotextura; e
 - (7) acúmulo de borracha.
- (c) Estrutura e funcionalidade do pavimento
- (1) Os requisitos referentes a estrutura e funcionalidade do pavimento encontram-se descritos no parágrafo 153.203(b)(1).
 - (2) As ações aplicáveis quando detectada não-conformidade estão descritas no parágrafo 153.203(c).
- (d) Defeitos no pavimento
- (1) Os requisitos referentes a defeitos no revestimento do pavimento e ações de monitoramento encontram-se descritos no parágrafo 153.203(b)(2).
 - (2) As ações aplicáveis quando detectada não-conformidade estão descritas no parágrafo 153.203(c).
- (e) Desníveis / Depressões / Deformações**
- (1) O operador de aeródromo deve manter a pista de pouso e decolagem livre de desníveis, depressões ou deformações que alterem suas declividades transversais ou longitudinais originais, propiciando o acúmulo de água e a perda do controle direcional das aeronaves.**
- (2) Se a profundidade média de água exceder 3mm (três milímetros) numa região de 150m de comprimento pela largura da pista, o operador de aeródromo deve providenciar ações corretivas na referida região, a fim de garantir que a pista tenha drenagem suficiente para não acumular água acima do valor de 3mm.
- (grifo nosso)

Com relação à **Infração 2**, a fiscalização desta ANAC aponta o descumprimento dos itens 153.203 (B) (2) (3) e (4) do RBAC 153 apresentados acima e, ainda, a inobservância dos itens 153.207 e 153.209 do RBAC 153, conforme redação a seguir:

RBAC 153

153.207 ÁREA PAVIMENTADA – PISTA DE TÁXI E PÁTIO DE ESTACIONAMENTO DE AERONAVES

- (a) O operador de aeródromo deve manter pista de táxi e pátio de estacionamento de aeronaves em condições de segurança operacional visando:
- (1) ao controle direcional das aeronaves; e
 - (2) à integridade dos equipamentos aeronáuticos.
- (b) O operador de aeródromo deve atender aos requisitos apontados no parágrafo 153.207(a) e aos seguintes parâmetros quanto à pista de táxi e ao pátio de estacionamento de aeronaves:
- (1) Estrutura e funcionalidade
 - (i) Os requisitos referentes a estrutura e funcionalidade do pavimento encontram-se descritos no parágrafo 153.203(b)(1).
 - (ii) As ações aplicáveis quando detectada não-conformidade estão descritas no parágrafo 153.203(c).
 - (2) Defeitos no pavimento
 - (i) Os requisitos referentes a defeitos no revestimento do pavimento encontram-se descritos no

parágrafo 153.203(b)(2).

(ii) As ações aplicáveis quando detectada não-conformidade estão descritas no parágrafo 153.203(c).

(3) Desníveis/Depressões/Deformações

(i) Os parâmetros para desníveis/depressões/deformações são os apontados no parágrafo 153.203(b)(3).

(ii) As ações aplicáveis quando detectada não-conformidade estão apontadas no parágrafo 153.203(c).

153.209 ÁREA PAVIMENTADA - VIAS DE CIRCULAÇÃO DE VEÍCULOS, EQUIPAMENTOS E PESSOAS

(a) O operador de aeródromo deve manter as condições de trafegabilidade das vias pavimentadas de circulação de veículos, equipamentos e pessoas.

(b) O operador de aeródromo deve atender aos requisitos apontados no parágrafo 153.209(a) e aos seguintes parâmetros quanto às vias pavimentadas:

(1) Defeitos no pavimento

(i) Os requisitos referentes a defeitos no revestimento do pavimento encontram-se dispostos no parágrafo 153.203(b)(2).

(ii) As ações aplicáveis quando detectada não-conformidade estão descritas no parágrafo 153.203(c).

(2) Desníveis / depressões / deformações

(i) O operador de aeródromo deve manter as vias de circulação de veículos, equipamentos e pessoas livre de desníveis, depressões ou deformações que alterem suas declividades transversais ou longitudinais originais ou propiciem a perda do controle direcional dos veículos e equipamentos.

(ii) As ações aplicáveis quando detectada não-conformidade estão apontadas no parágrafo 153.203(c).

Quanto à **Infração 3**, cabe mencionar os requisitos a serem cumpridos com relação à manutenção do sistema de drenagem, item 153.215 do RBAC 153, conforme redação a seguir:

RBAC 153

153.215 SISTEMA DE DRENAGEM

(a) O operador de aeródromo deve manter o sistema de drenagem visando a:

(1) evitar que o acúmulo de água na superfície do sistema de pistas e pátio de estacionamento de aeronaves prejudique a segurança das operações aéreas e aeroportuárias; e

(2) não propiciar condições para atração de fauna.

(b) O operador de aeródromo deve atender aos requisitos apontados no parágrafo 153.215(a) e aos seguintes requisitos, quanto ao sistema de drenagem inserido na área operacional:

(1) manter as declividades transversais e longitudinais da área de movimento e de todo sistema de drenagem da área operacional;

(2) manter as ranhuras transversais (*grooving*), quando houver, livres de obstruções que possam comprometer as condições de drenabilidade da pista;

(3) manter as tubulações e valas livres de obstruções que possam comprometer as condições de drenabilidade;

(4) manter a integridade das estruturas, tubulações e valas revestidas;

(5) manter os equipamentos de recalque, quando houver, em boas condições de funcionamento.

A Resolução ANAC nº 25, de 25/04/2008, norma vigente à época dos fatos, estabelece a tabela de valores das infrações no Anexo III, Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos), item 23, conforme disposto *in verbis*:

Resolução ANAC nº 25/2008

2.2.2. *Das Alegações do Interessado*

Diante das alegações apresentadas pelo Interessado, em defesa, recurso e manifestação posterior, cabe realizar as seguintes considerações e conclusões sobre o fato em questão:

Quanto às alegações do Interessado apresentadas em defesa, afirmando que adotou “*as providências para instauração de licitação com vistas a elaboração do projeto e obra de restauração de pistas e pátios do SBIL*”, cumpre dizer que a possível ação tomada pelo Autuado de forma a solucionar os problemas apresentados em momento posterior à constatação da irregularidade pela fiscalização desta ANAC, tal fato não tem o condão de afastar o ato infracional praticado pelo Interessado, visto que a irregularidade foi constatada pela fiscalização desta ANAC *in loco* e registrada no Relatório de Inspeção Aeroportuária – RIA nº 008P/SIA-GFIS/2014 às fls. 02/08 e SEI nº 0684621.

Sobre o argumento do Autuado em foi notificada do Auto de Infração ora impugnado enquanto procedia as ações corretivas, ressalta-se que, o ato infracional deve ser destituído de qualquer relação com a apresentação do Plano de Ações Corretivas pelo Autuado para correção da irregularidade constatada, sendo duas situações distintas.

O fato é que, em inspeção realizada no Aeroporto Jorge Amado / Ilhéus BA (SBIL) em 26/03/2014, a fiscalização desta ANAC constatou as três irregularidades conforme itens 2.1, 2.2 e 3.2 do RIA nº 008P/SIA-GFIS/2014, houve, assim, de fato, a infringência aos itens do RBAC 153.

O Interessado, na verdade, cometeu os atos infracionais imputados, cabendo, então, a atuação de nossa fiscalização, a qual resultou na lavratura do referido Auto de Infração, a abertura do presente processo e a aplicação da sanção administrativa pelos atos infracionais cometidos, objeto que, agora, está sendo analisado por esta ASJIN.

O fato de se conceder um prazo para que o Interessado venha a sanar a irregularidade verificada, bem como a elaboração e execução a contento de um Plano de Ações Corretivas (PAC), não pode servir de excludente ao fato de o Autuado ter deixado de realizar manutenção do sistema de pista e pátios.

Assim, o Interessado recorrente cometeu os atos infracionais, ficando assim sujeito à aplicação de providências administrativas.

No mesmo sentido, ao propor a execução de um Plano de Ações Corretivas (PAC), também, deve cumpri-lo, sob pena, do contrário, resultar em outra autuação, tendo em vista outro ato infracional distinto do ora processado.

Dessa maneira, corroborando com o setor de primeira instância, a medida tomada a posteriori não tem o condão de afastar a responsabilidade do autuado pelos fatos anteriormente verificados. Portanto, não pode ser acolhido o argumento de inexistência de conduta ilícita apresentado pelo Recorrente, nem mesmo a anulação e arquivamento do presente Auto de Infração.

Em recurso, o interessado apresenta suas alegações quanto aos vícios materiais e formais da Resolução ANAC nº 25/2008, ilegalidade na fixação do valor da sanção, prescrição intercorrente, sendo estas questões afastadas preliminarmente neste voto.

Quanto ao entendimento apresentado pelo Interessado em que deve ser considerada apenas uma única infração, e não 3 (três) infrações, cabe apontar que a fiscalização indicou claramente as três constatações no Relatório de Inspeção Aeroportuária – RIA nº 008P/SIA-GFIS/2014 (fls. 02/08SEI nº 0684621), bem como enumerou e descreveu claramente as três irregularidades quanto à não realização da manutenção do sistema de pista e pátios no Auto de Infração nº 02027/2014.

Portanto, sobre a menção do Recorrente quanto ao respeito ao *non bis in idem*, cabe dizer que as três constatações indicadas pela fiscalização no presente caso não podem ser consideradas uma única situação fática, pois a fiscalização descreve três diferentes fatos geradores identificados, esses relacionados às falhas do operador do aeródromo na manutenção do sistema de pista e pátios. Sendo assim, não se verifica evidência de duplicidade de sanção pelo mesmo fato, conforme argumentado pelo Interessado.

Diante de todo o exposto, conforme documentos anexados aos autos, verifica-se que o processo ora em análise possui três infrações distintas passíveis de aplicação de penalidade.

Como se depreende dos art. 291 e 292 da Lei nº 7.565/86, da Resolução ANAC nº 25/2008 e da Instrução Normativa ANAC 08/2008 (em vigor à época de sua lavratura), a finalidade de um Auto de Infração é instaurar um procedimento administrativo para apuração de irregularidades em que seja assegurado ao interessado o exercício de sua ampla defesa e contraditório. E neste caso concreto, cada uma das condutas que deram causa à autuação estão adequadamente individualizadas no texto do Auto de Infração. Desta forma, a apreciação em conjunto das condutas descritas não traz qualquer sorte de prejuízo e permite ao processo administrativo a consecução de seu fim.

Ressalta-se que o artigo 10, §2º, da Resolução ANAC nº 25/2008 estabelece a possibilidade da lavratura de um único auto de infração havendo indícios da prática de duas ou mais infrações relacionadas a um mesmo contexto probatório, mediante a individualização objetiva de todas as condutas a serem perquiridas e das normas infringidas. No parágrafo 3º do mesmo artigo, dispõe que as sanções devem ser aplicadas, de forma individualizada, pela prática de cada uma das infrações cometidas, inclusive no tocante aos critérios de imposição de penalidades e dosimetria, conforme redação a seguir:

Resolução ANAC nº 25/2008

Art. 10. Constatada, pelo agente da autoridade de aviação civil, a existência de indícios da prática de infração, será lavrado Auto de Infração e instaurado processo administrativo. (Redação dada pela Resolução nº 306, de 25.2.2014)

§ 1º Havendo indícios da prática de uma única infração referente ao transporte aéreo público regular, da qual resulte a apresentação de reclamação por mais de um passageiro com reserva confirmada para o voo, será lavrado o Auto de Infração e instaurado o respectivo processo administrativo, sendo este instruído com todas as reclamações apresentadas. (Redação dada pela Resolução nº 306, de 25.2.2014)

§ 2º Havendo indícios da prática de duas ou mais infrações relacionadas a um mesmo contexto probatório ou cuja prova de uma possa influir na prova de outra(s), será lavrado um único Auto de Infração, para a apuração conjunta dos fatos conexos, mediante a individualização objetiva de todas as condutas a serem perquiridas e das normas infringidas. (Redação dada pela Resolução nº 306, de 25.2.2014)

§ 3º Na hipótese do parágrafo anterior, a apuração conjunta dos fatos não implicará a utilização de critério de dosimetria distinto do estabelecido no Título III para a imposição de penalidades, devendo os atos decisórios que cominar em sanções, aplicá-las, de forma individualizada, pela prática de cada uma das infrações cometidas. (Redação dada pela Resolução nº 306, de 25.2.2014)

Dessa forma, uma vez que a norma que dispõe sobre o processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades, no âmbito da Agência, explicita a necessidade de tratativa individualizada de cada uma das condutas infracionais. Assim, configurada a hipótese, respaldada pela doutrina administrativa, de poder ser imposta mais de uma penalidade administrativa ao infrator ou responsável, quando ocorre descumprimento de um mesmo dever, diante de permissivo normativo que explicitamente determina a imposição, concomitante, de diferentes penalidades administrativas.

Nenhuma novidade quanto a tal individualização nos trouxe o normativo mais recente, atual Resolução ANAC nº 472/2018, a estabelecer providências administrativas decorrentes do exercício das atividades de fiscalização sob competência da ANAC que autoriza a prolação de decisão conjunta, mas traz algumas observações, conforme se vê a seguir:

Resolução 472/2018

Art. 17. Havendo a prática de 2 (duas) ou mais infrações relacionadas a um mesmo contexto

fático ou cuja prova de uma possa influir na prova de outra(s), será lavrado um único auto de infração por pessoa física ou jurídica, **individualizando-se todas as condutas e normas infringidas.**

[...]

Art. 32. A decisão de primeira instância conterá motivação explícita, clara e congruente, abordando as alegações do autuado, indicando os fatos e fundamentos jurídicos pertinentes, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

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

§ 2º **As decisões que cominarem sanções deverão discriminar a prática de cada uma das infrações cometidas**, salvo se caracterizada infração continuada conforme normativo específico.

§ 3º Na hipótese de decisão de sanção de multa pela autoridade julgadora, será lançado um único crédito em montante correspondente ao somatório das multas previstas **para cada uma das infrações cometidas.**

(grifo nosso)

Vale ressaltar que o ato administrativo tem presunção de legalidade e certeza, devendo ser observado pelos administrados e, principalmente, por seus agentes no exercício de suas competências, assim, na qualidade de servidor público desta ANAC, cabe o cumprimento das leis, normas e regulamentos desta Agência.

Ainda, cabe dizer que a atividade sancionadora cumpre a relevante função de desestimular condutas nocivas ao interesse público, revestindo-se do caráter de atividade vinculada. Em outras palavras, ante a constatação do descumprimento de um dever imposto por norma vigente, surge para a ANAC o dever de apurar a conduta e aplicar a sanção cabível, isto é, aquela prevista na norma.

Outro ponto a se considerar quanto a esta alegação é que, na verdade, não cabe a este servidor questionar a normatização própria desta ANAC, mas, sim, cumpri-la, não sendo esta a via própria para se alegar a ilegalidade das normas vigentes à época do fato e as atuais.

Dessa forma, não se sustenta a alegação do autuado quanto à ilegalidade decorrente de gravame à situação do recorrente, diante a evidência de três condutas irregulares descritas no auto de infração.

Conforme explicitado no Parecer e Decisão desta ASJIN (SEI nº 3361693 e 3361663), antes da decisão final desta ASJIN, identificou-se a necessidade de notificação do Recorrente ante a possibilidade de decorrer gravame a sua situação, cumprindo o disposto no art. 64, parágrafo único, da Lei nº 9.784/99 e no art. 44, §3º, da Resolução ANAC nº 472/2018.

Cabe esclarecer que não se vislumbra qualquer ilegalidade, tendo em vista que não se está diante de revisão do processo. Necessário, portanto, distinguir o recurso administrativo do pedido de revisão. O primeiro veicula a inconformação do autuado com a decisão de primeira instância administrativa, devolvendo ao órgão de segunda instância administrativa o exame da matéria. O pedido de revisão, a seu turno, deve necessariamente ter como fundamento fato novo ou circunstância relevante não apreciada na decisão.

Cabe mencionar o art. 65 da Lei nº 9.784, de 29/01/1999:

Lei nº 9.784

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

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

Não se está diante, portanto, de revisão. Logo, não há que se falar da impossibilidade de majoração da

sanção imposta.

Por outro lado, o mesmo diploma legal, no art. 64 da Lei nº 9.784, admite a possibilidade de decorrer gravame a situação do recorrente. Ocorre, porém, que a mesma norma (art. 64, parágrafo único) condiciona o agravamento à ciência da parte interessada para que formule suas alegações antes da decisão.

Lei nº 9.784

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

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

Assim, de acordo com o dispositivo legal acima transcrito, o órgão competente para decidir o recurso possui ampla margem de poder decisório, podendo confirmar, anular ou revogar decisão recorrida, desde que respeitada a sua esfera de competência. Se, porém, a nova decisão puder resultar em gravame à situação do recorrente, torna-se necessária a sua prévia cientificação, a fim de que formule alegações as quais evidentemente devem anteceder à nova tomada de decisão, o que se encontra plenamente atendido nos autos do processo em análise.

Cabe citar que o art. 44, §3º, da Resolução ANAC nº 472/2018 estabelece que, no julgamento do recurso, em caso de possibilidade de agravamento, o Recorrente deve ser intimado no prazo de 10 (dez) dias, conforme redação a seguir:

Resolução ANAC nº 472/2018

Art. 44. Do julgamento do recurso poderá resultar:

I - confirmação da sanção aplicada;

II - alteração da espécie de sanção aplicada ou do valor da multa;

III - declaração de nulidade ou reforma, total ou parcial da decisão de primeira instância; ou

IV - declaração de nulidade do auto de infração, com anulação de todos os atos subsequentes e comunicação do teor da decisão à fiscalização para apurar a necessidade de eventual lavratura de novo auto de infração, desde que respeitados os prazos previstos na Lei nº 9.873, de 1999.

(...)

§ 3º Se do julgamento do recurso puder resultar agravamento da sanção, o recorrente deverá ser intimado para que formule suas alegações antes de proferida a decisão, no prazo de 10 (dez) dias.

(grifo nosso)

Portanto, no presente caso, o Interessado teve a oportunidade de formular alegações antes da decisão, cumprindo assim o disposto no parágrafo único do art. 64 da Lei nº 9.784 e art. 44, §3º, da Resolução ANAC nº 472/2018.

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

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

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

(grifo nosso)

Em grau recursal e em manifestação posterior, o Interessado alega erro na aplicação do valor da multa, justificando ter ocorrido redução da pena prevista no item 23 da Tabela II (Construção/Manutenção e

Operação de Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, com a entrada em vigor da Resolução ANAC nº 382, de 14 de junho de 2016. Alega, ainda, posterior revogação pela Resolução ANAC nº 25/2008 com a entrada em vigor da Resolução ANAC nº 472/2018.

Contudo, de acordo com entendimento já exposto em decisão do processo administrativo nº 60800.024140/2011-41, crédito de multa nº 634.062/12-8, o ato infracional é aplicado conforme as regras existentes no momento em que a conduta é praticada e constatada pela fiscalização desta ANAC, oportunidade em que, visando obediência ao princípio da legalidade (no seu âmbito mais abrangente), devem ser observados todos os diplomas legais e normativos sobre a questão, o que, neste caso, foi realizado na instrução realizada pela fiscalização, ao determinar que o Interessado infringiu o RBAC 153, Emenda nº 00.

Cumpre mencionar que as alterações realizadas na Resolução ANAC nº 25/2008, conforme alegado pelo Recorrente, ocorreram devido à publicação da Resolução ANAC nº 382/2016, que aprovou a Emenda nº 01 ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil nº 153 (RBAC 153). Importante ressaltar que a Resolução ANAC nº 382/2016 foi publicada no Diário Oficial da União em 15 de junho de 2016, Seção 1, Pág.56, entrando em vigor somente nesta data.

Assim, observa-se que a Resolução ANAC nº 386/2016 entrou em vigor em momento posterior à data de constatação do ato infracional (26/03/2014). Ainda, cabe ressaltar que tal alteração/revogação não pode ser motivo para afastar os atos infracionais cometidos pelo Interessado à época, nem mesmo para aplicação dos novos valores trazidos para multas em atos infracionais cometidos anteriormente à sua vigência.

Quanto à alegação de revogação da Resolução ANAC nº 25/2008 pela Resolução ANAC nº 472/2018, cabe mencionar o art. 82 da Resolução ANAC nº 472/2018, conforme redação que segue:

Resolução ANAC nº 472/2018

Art. 82. Esta Resolução aplica-se a todos os processos em curso, sem prejuízo dos atos já praticados e da aplicação das normas vigentes à época dos fatos, inclusive no que concerne às sanções aplicáveis.

Parágrafo único. As providências administrativas preventivas não se aplicam a infrações identificadas antes da vigência desta Resolução.

(grifos nossos)

Observa-se que as infrações objeto do presente processo foram identificadas durante a vigência da Resolução ANAC nº 25/2008, que vigorava até o dia 03 de dezembro de 2018 e que de acordo com a regulamentação, identificado o descumprimento de normas, tem a Agência o poder-dever de aplicar as sanções cabíveis conforme legislação aplicável à época dos fatos.

Dessa forma, no presente caso, não se verifica a possibilidade de aplicação de sanção disposta na Resolução ANAC nº 472/2018, nem mesmo na Resolução ANAC nº 25/2008 diante as alterações promovidas pela Resolução ANAC nº 382/2016.

Ressalta-se que, no Direito Administrativo, os atos jurídicos são regidos pelos pela lei e pelos instrumentos vigentes à época em que ocorridos. Ainda que a decisão que tenha determinado a aplicação de multa ao autuado seja proferida posteriormente à modificação da norma, importa saber, para a análise do caso, qual ato normativo estava vigente no momento em que ocorrido o fato infracional.

Importante trazer aos autos o entendimento exposto no Parecer da Procuradoria Federal Junto à ANAC nº 00154/2015/DDA/PFANAC/PGF/AGU, de 01/07/2015, que 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.

Além do Parecer acima destacado, também há orientação expressa da Procuradoria Federal Junto à

ANAC, via Memorando-Circular nº 5/2017/PF-ANAC, constante do Processo nº 00058.541070/2017-12, para a aplicação interna o Parecer nº 28/2015/DEPCONSU/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador-Geral Federal, bem como o Parecer nº 296/2017/PROT/PFEANAC/PGF/AGU, que concluiu pela inaplicabilidade do princípio da retroatividade de norma mais benéfica às sanções administrativas impostas pela Agência Reguladora.

Embora as orientações e pareceres da Procuradoria não sejam de caráter vinculante, esta ASJIN concorda com a manifestação trazida pela Procuradoria Federal Junto à ANAC e acompanha o mesmo entendimento trazido pela Procuradoria quanto à questão da interpretação e aplicação de normas administrativo-punitivas no tempo.

Ainda, não obstante ao pedido e alegações do Recorrente, não se pode afrontar o princípio constitucional da legalidade, visto que a aplicação de multas e os valores das multas são estabelecidos conforme legislação vigente à época do fato.

No presente caso, o RBAC 153, Emenda 00, estava em vigor na época da constatação dos fatos e, assim, reitera-se ser aplicável os valores de multa estabelecidos no item 23 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, nos valores de R\$ 20.000 (grau mínimo), R\$ 35.000 (grau médio) ou R\$ 50.000 (grau máximo).

Vale ressaltar que o ato administrativo deve seguir o princípio da legalidade, devendo ser observado pelos administrados e, principalmente, por seus agentes no exercício de suas competências, assim, na qualidade de servidor público desta ANAC, o cumprimento das leis, normas e regulamentos desta Agência.

Dessa forma, afasta-se a possibilidade de incidência no caso a retroatividade da norma benéfica ao administrado.

Cabe mencionar que a alegação de aplicação das circunstâncias atenuantes com base nos incisos do §1º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472, de 06 de junho de 2018 (anteriormente art. 22 da Resolução ANAC nº 25/2008) será abordada em dosimetria da pena neste voto.

Diante de todo o exposto, conforme evidências e documentação nos autos, verifica-se que, de fato, o Sr. EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUARIA - INFRAERO descumpriu a legislação vigente, quando constatadas as três irregularidades apontadas nos itens 1, 2 e 3 do Auto de Infração nº 02027/2014 referentes a não realização da manutenção do sistema de pista e pátios, restando, portanto, configurados os três atos infracionais pelo descumprimento os requisitos do RBAC 153.

Destaca-se, ainda, que as afirmativas da fiscalização desta ANAC possuem presunção de legitimidade e certeza, as quais devem ser afastadas apenas com as necessárias comprovações da parte interessada, o que, no caso em tela, não ocorreu.

Verifica-se que as alegações do Interessado não têm o condão de afastar o ato infracional praticado, tendo em vista que o Recorrente não trouxe aos autos qualquer prova de que, de fato, não descumpriu a legislação vigente.

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.

Isto posto, diante a comprovação dos três atos infracionais pelo descumprimento da legislação vigente à época dos fatos, restaram configuradas as três irregularidades apontadas no AI nº 02027/2014, de 21/07/2014, ficando o Interessado sujeito a aplicação de sanção administrativa.

2.3. DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO

Pelo exposto, houve, de fato, violação à legislação, com a prática de três infrações distintas referentes a não realização da manutenção do sistema de pista e pátios, sendo essas fundamentais nos requisitos do RBAC 153, restando analisar a adequação do valor da multa aplicada como sanção administrativa com base no item 23 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008.

Com relação à dosimetria da sanção, cabe observar que o Código Brasileiro de Aeronáutica dispõe, em seu art. 295, que a multa será imposta de acordo com a gravidade da infração.

Cumprir mencionar que, em 04/12/2018, entrou em vigor a Resolução ANAC nº 472, de 06 de junho de 2018, que estabelece providências administrativas decorrentes do exercício das atividades de fiscalização sob competência da ANAC. Essa Resolução atualizou as providências administrativas sob competência da ANAC e revogou a Resolução ANAC nº 25/2008 e a Instrução Normativa nº 08/2008.

Assim, a Resolução ANAC nº 472/2008 apresenta, em suas Seções VIII e IX, respectivamente, sobre as sanções aplicáveis e sua graduação. Conforme o disposto no art. 34 da Resolução ANAC nº 472/2018, a sanção de multa será expressa em moeda corrente e calculada a partir do valor intermediário constante das tabelas aprovadas em anexo a esta Resolução, salvo existência de previsão em legislação específica.

Quanto à graduação da sanção, a referida Resolução, em seu art. 36, indica que sejam consideradas as circunstâncias agravantes e atenuantes na dosimetria da aplicação de sanções. Ainda, de acordo com o §3º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472/2018, quando inexistentes causas atenuantes ou agravantes ao caso ou quando elas se compensem deve ser aplicada a sanção no patamar médio da tabela anexa à Resolução.

Conforme entendimento sobre a dosimetria da sanção desta ASJIN e da Procuradoria junto à ANAC, a aplicação das sanções deve se dar de acordo com os valores da norma em vigência na data do cometimento do ato infracional, no entanto, os critérios de dosimetria a serem observados são os dispostos na Resolução ANAC nº 472/2018 atualmente em vigor.

No presente caso, para cada infração, é válido observar que os valores de multa previstos para o item 23 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos), no Anexo III, da Resolução ANAC nº 25/2008 (norma em vigor à época dos fatos) são: R\$ 20.000 (grau mínimo), R\$ 35.000 (grau médio) ou R\$ 50.000 (grau máximo).

2.3.1. *Das Circunstâncias Atenuantes*

No presente caso, com relação à circunstância atenuante de reconhecimento da prática da infração, vislumbro que a mesma não possa ser aplicada em decisão final desta ASJIN, em função de não haver no processo o reconhecimento por parte de autuado, especialmente, diante das alegações apresentadas em defesa.

Quanto à circunstância atenuante prevista no art. 36, §1º, inciso I da Resolução ANAC nº 472/2018 (“o reconhecimento da prática da infração”), entende-se que o ente regulado deve reconhecer não só a prática do ato, mas também o fato de que essa conduta infringiu norma de competência da Autoridade de Aviação Civil, ou seja, o Autuado deve manifestar expressamente que reconhece o cometimento das condutas infracionais imputadas.

Importante ressaltar que, em defesa, o Autuado requer que o Auto de Infração lavrado seja anulado/arquivado justificando que “*não há qualquer conduta ilícita praticada pela INFRAERO, tendo em vista o estrito cumprimento da legislação e das normas nos atos e condutas promovidos pela Estatal segundo atestam os documentos em anexo*”

Segundo entendimento desta ASJIN, a apresentação de argumentos contraditórios ao reconhecimento da prática da infração, em qualquer fase do processo, como, por exemplo, excludente de responsabilidade pelo cometimento do ato infracional, ausência de razão para manutenção da penalidade aplicada ou pedido de afastamento de penalidade ao autuado ou anulação do auto de infração e arquivamento, impossibilita a concessão da atenuante em questão.

Cumpra-se mencionar a Súmula Administrativa aprovada pela Diretoria desta Agência, conforme Decisão nº 73, de 24 de maio de 2019, e publicada no Diário Oficial da União em 30 de maio de 2019, Seção 1, p. 52, conforme redação que segue:

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.

Cabe ressaltar que as alegações trazidas pelo Interessado, em defesa e recurso, são incompatíveis com o “reconhecimento da prática da infração”.

Dessa forma, entende-se que não consta nos autos qualquer evidência que justifique a aplicação da circunstância atenuante de “reconhecimento da prática da infração”, devendo, portanto, ser afastada a sua incidência.

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

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

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

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

Para a análise da circunstância atenuante prevista no artigo 36, §1º, inciso III, da Resolução ANAC nº 472/2018 (“a inexistência de aplicação definitiva de sanções nos 12 (doze) meses anteriores à data do cometimento da infração em julgamento”), é necessária pesquisa no Sistema Integrado de Gestão de Crédito (SIGEC) para identificar existência de aplicação de penalidade ao ente regulado no período de um ano encerrado em 26/03/2014 – que é a data da infração ora analisada.

Em consulta ao Sistema Integrado de Gestão de Crédito (SIGEC), conforme documento SEI nº nº 4908240, verifica-se que existe penalidade aplicada em definitivo ao interessado no último ano contado da data do ato infracional (26/03/2014).

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

2.3.2. *Das Circunstâncias Agravantes*

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

2.3.3. *Da Sanção a Ser Aplicada em Definitivo*

Observa-se que o setor técnico competente em primeira instância fundamenta sua decisão e aplica a multa

no valor de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais).

Contudo, diante a presença de três irregularidades no processo administrativo ora em análise, entende-se necessária a reforma do valor da multa total aplicada.

Deve-se registrar que a Resolução ANAC nº 566/2020 entrou em vigor em 1º de julho de 2020, alterando a Resolução ANAC nº 472/2018 com a inclusão de dispositivos sobre Infração Administrativa de Natureza Continuada.

Os artigos 37-A e 37-B da Resolução ANAC nº 472/2018 dispõem o seguinte:

Resolução ANAC nº 472/2018

Da Infração Administrativa de Natureza Continuada

Art. 37-A. Poderá ser caracterizada infração administrativa de natureza continuada a prática, pelo mesmo regulado, de mais de uma ação ou omissão que configurem infração administrativa de natureza idêntica, apuradas em uma mesma oportunidade fiscalizatória.

Parágrafo único. Será afastada a caracterização da infração continuada quando constatada a existência de prática ou circunstância que evidencie violação, pelo agente infrator, ao dever de lealdade e boa-fé que rege as relações entre administrado e Administração.

Art. 37-B. Caracterizada a natureza continuada das condutas infracionais, nos termos do art. 37-A desta Resolução, será aplicada multa, considerando-se o patamar médio da tabela constante na Resolução específica vigente à época da infração, calculada de acordo com a seguinte fórmula:

Valor total da multa = valor da multa unitária * quantidade de ocorrências^{1/f}

Em que a variável “f” assume um dos seguintes valores:

f1 = 1,85 quando não verificada qualquer circunstância descrita nos incisos I a V do § 2º do art. 36 desta Resolução.

f2 = 1,5 quando verificada ao menos uma das circunstâncias descrita nos incisos I a V do § 2º do art. 36 desta Resolução.

f3 = 1,15 quando verificadas, cumulativamente, as circunstâncias descritas no inciso III e no inciso IV do § 2º do art. 36 desta Resolução.

§ 1º A verificação de cada circunstância descrita nos incisos I a III do § 1º do art. 36 desta Resolução ensejará o acréscimo de 0,15 ao valor da variável “f” a ser aplicada.

§ 2º Valores diferentes de f1, f2 e f3 poderão ser definidos em Resolução específica que disciplina a matéria objeto da autuação.” (NR)

(...)

Cabe ainda mencionar o que consta do art. 2º da Resolução ANAC nº 566/2020, exposto a seguir:

Resolução ANAC nº 566/2020

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor em 1º de julho de 2020 e terá aplicabilidade imediata a todos os processos administrativos sancionadores em que não tenha ocorrido o trânsito em julgado administrativo, na forma do art. 49 da Resolução nº 472, de 6 de junho de 2018.

Analisando o exposto acima, verifica-se que no art. 37-A da Resolução ANAC nº 472/2018 é estabelecido que pode ser caracterizada como infração continuada a prática de ação de natureza idêntica, apuradas em uma mesma oportunidade fiscalizatória.

No presente processo em análise, entende-se que as três práticas têm a mesma natureza, conforme descrição da ocorrência no Auto de Infração nº 02027/2014 (fl. 01), sendo esta “*não realizar manutenção do sistema de pista e pátios*”. Além disso, verifica-se que as práticas irregulares foram apuradas em uma mesma oportunidade fiscalizatória.

Desta forma, consideram-se configuradas as condições necessárias para a caracterização da infração administrativa de natureza continuada, cabendo a aplicação dos parâmetros estabelecidos no art. 37-B da Resolução ANAC nº 472/2018 para o cálculo do valor total da multa.

No presente processo, confirmou-se a caracterização de três atos infracionais de natureza continuada.

Portanto, considera-se a 'quantidade de ocorrências' igual a 3 (três).

Ainda, faz-se necessário calcular o valor da variável "f" a ser aplicado na fórmula. Assim, diante a ausência nos autos de quaisquer das circunstâncias agravantes previstas nos incisos I a V do §2º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472/2018, então, tem-se $f=1,85$. Conforme §1º da art. 37-B da mesma Resolução, diante a verificação de circunstância atenuante descrita nos incisos I a III incorre no acréscimo 0,15 ao valor da variável "f", o que não ocorre no presente caso. Portanto, no caso em tela, o valor de "f" calculado a ser aplicado é igual a 1,85.

Observa-se que o caput do art. 37-B da Resolução ANAC nº 472/2018 estabelece que será aplicada multa, considerando-se o patamar médio da tabela constante na Resolução específica vigente à época da infração. Assim, no caso em análise, o 'valor da multa unitária' a ser considerado é R\$ 35.000,00, por ser este o patamar médio previsto no item 23 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008.

Assim, o valor da multa a ser aplicada será de acordo com a seguinte fórmula:

Valor total da multa = valor da multa unitária * quantidade de ocorrências ^{1/f}

Substituindo-se os valores na fórmula, calcula-se o valor da multa a ser imposta:

Valor total da multa = R\$ 35.000,00 * 3^{1/1,85}

Valor total da multa = R\$ 63.382,80 (sessenta e três mil trezentos e oitenta e dois reais e oitenta centavos)

Dessa forma, considerando-se a incidência de infração administrativa de natureza continuada, entendo que cabe a reforma da decisão, devendo a multa total ser agravada para o valor de R\$ 63.382,80 (sessenta e três mil trezentos e oitenta e dois reais e oitenta centavos).

2.4. CONCLUSÃO

Pelo exposto, voto por **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, reformando-se o valor total da multa aplicada pelo setor de primeira instância administrativa, **AGRAVANDO-SE** a pena para o valor de R\$ 63.382,80 (sessenta e três mil trezentos e oitenta e dois reais e oitenta centavos), referente às 3 (três) infrações confirmadas.

É o voto.

Rio de Janeiro, 20 de outubro de 2020.

RENATA DE ALBUQUERQUE DE AZEVEDO

Especialista em Regulação de Aviação Civil

SIAPE 1766164



Documento assinado eletronicamente por **Renata de Albuquerque de Azevedo, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 20/10/2020, às 06:57, 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 <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **4804021** e o código CRC **2DE313D9**.

SEI nº 4804021



VOTO

PROCESSO: 00065.096374/2014-71

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 da relatora, Voto JULG ASJIN 4804021, por **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, reformando-se o valor total da multa aplicada pelo setor de primeira instância administrativa, **AGRAVANDO-SE** a pena para o valor de R\$ 63.382,80 (sessenta e três mil trezentos e oitenta e dois reais e oitenta centavos), referente às 3 (três) infrações confirmadas.

Pedro Gregório de Miranda Alves

SIAPE 1451780

Membro Julgador ASJIN - Portaria ANAC nº 2479/ASJIN/2016.



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Gregório de Miranda Alves, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 20/10/2020, às 09:01, 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/sei/autenticidade>, informando o código verificador **4912334** e o código CRC **4595EC0E**.

SEI nº 4912334



VOTO

PROCESSO: 00065.096374/2014-71

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 da Relatora, Voto JULG ASJIN (SEI nº 4804021), o qual concluiu por **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, **AGRAVANDO-SE** a penalidade aplicada em primeira instância com alteração do *quantum* da multa para o valor de **R\$ 63.382,80 (sessenta e três mil trezentos e oitenta e dois reais e oitenta centavos)** pelo cometimento das três (03) infrações descritas no Auto de Infração nº 02027/2014, nos termos do Voto da Relatora.

É como voto.

Rio de Janeiro, 20 de outubro 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 20/10/2020, às 14:10, 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/sei/autenticidade>, informando o código verificador **4914806** e o código CRC **425B7209**.

SEI nº 4914806



CERTIDÃO

Brasília, 20 de outubro de 2020

CERTIDÃO DE JULGAMENTO EM SEGUNDA INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA **514ª SESSÃO DE JULGAMENTO DA ASJIN**

Processo: 00065.096374/2014-71

Interessado: EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO

Auto de Infração: 02027/2014

Crédito de multa: 660.081/17-6

Membros Julgadores ASJIN:

- Cássio Castro Dias da Silva - SIAPE 1467237 - Portarias ANAC nº 751/2017 e nº 1.518/2018 - Presidente da Sessão Recursal
- Renata de Albuquerque de Azevedo - SIAPE 1766164 - Portaria ANAC nº 626, de 27/04/20107 - **Relatora**
- Pedro Gregório de Miranda Alves - SIAPE 1451780 - Portaria ANAC nº 2479/ASJIN/2016 - 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**, decidiu por **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, reformando-se o valor total da multa aplicada pelo setor de primeira instância administrativa, **AGRAVANDO-SE** a pena para o valor de **R\$ 63.382,80 (sessenta e três mil trezentos e oitenta e dois reais e oitenta centavos)**, referente as três (03) infrações confirmadas, nos termos do VOTO da Relatora.

Os Membros Julgadores votaram com o Relator.



Documento assinado eletronicamente por **Cassio Castro Dias da Silva, Presidente de Turma**, em 20/10/2020, às 21:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Renata de Albuquerque de Azevedo, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 20/10/2020, às 23:27, 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 **Pedro Gregório de Miranda Alves, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 21/10/2020, às 10:14, 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/sei/autenticidade>, informando o código verificador **4915920** e o código CRC **64A00317**.

Referência: Processo nº 00065.096374/2014-71

SEI nº 4915920