



VOTO

PROCESSO: 00065.043645/2019-09

INTERESSADO: EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO

SESSÃO DE JULGAMENTO DECISÃO EM SEGUNDA INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA

AI/NI: 009425/2019

Data da Lavratura: 13/08/2019

Nº SIGEC: 669.846/20-8

Infração: *Operador de aeródromo - Deixar de ter um Plano de Zoneamento de Ruído - PZR conforme dispositivos estabelecidos em normativo.*

Enquadramento: inciso I do artigo 289 do CBA c/c o item 161.11(c) e o item 161.15(a), ambos do RBAC 161 - Emenda nº 01, de 10/09/2013 (publicada no D.O.U. em 13/09/2013) c/c o item 23 da TABELA II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do ANEXO III da *então vigente* Resolução ANAC nº 25/2008, ou c/c o item 23 da TABELA II (Construção, modificação, operação, manutenção e resposta à emergência em aeródromos), ANEXO III da *então vigente* Resolução ANAC nº 25/2008, com redação dada pela Resolução ANAC nº 382, de 14/06/2016, ou c/c o item "n" da TABELA II (Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos), ANEXO III da *hoje vigente* Resolução ANAC nº 472/2018.

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

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de processo administrativo instaurado sob o número em referência, em face da **EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO**, CNPJ nº. 00.352294/0001-10, por descumprimento do inciso I do artigo 289 do CBA c/c o item 161.11(c) e o item 161.15(a), ambos do RBAC 161 - Emenda nº 01, de 10/09/2013 (publicada no D.O.U. em 13/09/2013) c/c o item 23 da TABELA II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do ANEXO III da *então vigente* Resolução ANAC nº 25/2008, ou c/c o item 23 da TABELA II (Construção, modificação, operação, manutenção e resposta à emergência em aeródromos), ANEXO III da *então vigente* Resolução ANAC nº 25/2008, com redação dada pela Resolução ANAC nº 382, de 14/06/2016, ou c/c o item "n" da TABELA II (Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos), ANEXO III da *hoje vigente* Resolução ANAC nº 472/2018, cujo Auto de Infração nº. 009425/2019 foi lavrado em 13/08/2019 (SEI! 3348253), com a seguinte descrição, abaixo, *in verbis*:

Auto de Infração nº. 009425/2019 (SEI! 3348253)

(...)

CÓDIGO DA EMENTA: 09.0000161.0004

DESCRIÇÃO DA EMENTA: Operador de aeródromo - Deixar de ter um Plano de Zoneamento de Ruído - PZR conforme dispositivos estabelecidos em normativo.

HISTÓRICO: O operador do aeroporto internacional Eurico De Aguiar Salles / Vitória, ES (SBVT) possui média anual de movimento de aeronaves dos últimos 3 (três) anos superior a 7.000 (sete mil) o que ensejaria a elaboração de um Plano Específico de Zoneamento de Ruído (PEZR) na forma prevista no Regulamento Brasileiro da Aviação Civil RBAC nº 161, Emd. nº 01.

De acordo com a seção 161.61(b) do RBAC 161, o operador de aeródromo deve apresentar o PEZR para registro na ANAC, em conformidade com este RBAC até 29.09.2013, para aeródromos com mais de 45.000 (quarenta e cinco mil) movimentos anuais de aeronaves no ano de 2010. Como não o fez, foi lavrado o auto de infração nº 01565/2014 em 26.05.2014.

Até o presente momento a Infraero não atendeu a disposição constante em 161.61(b) do RBAC 161 para o aeroporto SBVT, no qual prevê um prazo para apresentação do PEZR pelo operador do aeródromo, com base na movimentação que sua infraestrutura teve no ano anterior à entrada em vigor do Regulamento em comento (ou seja, 2010). Ademais, o item 161.15(a)(I) do RBAC

161 prevê:

161.15 Critérios para definição do tipo de PZR:

(a) O operador de aeródromo deve utilizar o critério apresentado a seguir para definir a obrigatoriedade de aplicação de um Plano Específico de Zoneamento de Ruído ? PEZR:

(1) para aeródromos com média anual de movimento de aeronaves dos últimos 3 (três) anos superior a 7.000 (sete mil), deve ser aplicado um PEZR.

ou seja, para os aeródromos que não apresentaram PEZR, sua obrigação se renova anualmente, caso se mantenham os parâmetros de movimentação acima, visto que deve sempre ser considerada a movimentação dos últimos três anos, sendo que a priori, essa referência anual pode legitimar a nova atuação do operador a cada ano de inadimplência.

CAPITULAÇÃO: Lei nº 7.565/86 artigo nº 289, inciso I; RBAC 161, item 161.11(c), combinado com o item 161.15(a); Res. ANAC nº 25/2008, Anexo III, Tabela II: Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos, item 23.

DADOS COMPLEMENTARES: Aeródromo: sbvt

Data da Ocorrência: 30/09/2014 - Média movimentação anual de aeronaves - 3 anos : 53000

Data da Ocorrência: 30/09/2015 - Média movimentação anual de aeronaves - 3 anos : 54500

Data da Ocorrência: 30/09/2016 - Média movimentação anual de aeronaves - 3 anos : 52500

Data da Ocorrência: 30/09/2017 - Média movimentação anual de aeronaves - 3 anos : 52000

Data da Ocorrência: 30/09/2018 - Média movimentação anual de aeronaves - 3 anos : 44000

(...)

A fiscalização desta ANAC, em Relatório de Fiscalização nº 009587/2019, de 13/08/2019 (SEI! 3348270), referente à auditoria realizada no Aeroporto de Vitória (SBVT), aponta não conformidades, conforme se verifica, abaixo transcrito, *in verbis*:

Relatório de Fiscalização nº 009587/2019 (SEI! 3348270)

(...)

DESCRIÇÃO

1. Considerando que:

1.1. O aeroporto Eurico De Aguiar Salles / Vitória, ES (SBVT) possui média anual de movimento de aeronaves dos últimos 3 (três) anos superior a 7.000 (sete mil), o que ensejaria a elaboração de um Plano Específico de Zoneamento de Ruído (PEZR) na forma prevista no Regulamento Brasileiro da Aviação Civil RBAC nº 161, Emd. nº 01 - "*Planos de zoneamento de ruído de aeródromos ? PZR*".

1.2. De acordo com a seção 161.61(b)(1) do RBAC 161, o operador de aeródromo deve apresentar o PEZR para registro na ANAC, **em conformidade com este RBAC** até 29.09.2013, para aeródromos com mais de 45.000 (quarenta e cinco mil) movimentos anuais de aeronaves no ano de 2010.

1.3. No ano de 2013, data da publicação da emenda 01 do RBAC 161, SBVT possuía média anual de movimento de aeronaves dos últimos 3 (três) anos superior a 45.000 (ver anexo)

1.4. O operador de SBVT apresentou curvas de ruído para validação da ANAC desde meados de 2014, conforme teor apresentado no ofício nº 8674/DGDR/2015, de 03.12.2015 (sei! 0212909)

Ofício nº 19/2018/GTDA/GCOP/SIA-ANAC (sei! 1576637), de 02.03.2018, informa a Infraero que "*prazo para registro do PEZR do SBVT expirou no dia 29 de setembro de 2013 e que o processo supracitado encontra-se sobrestado nesta Agência desde maio de 2016, solicito que sejam apresentados, o mais brevemente possível, os estudos e documentações necessários para a análise das curvas de ruído por esta Gerência Técnica.*", complementando que "*em virtude do longo tempo de sobrestamento, os estudos devem ser devidamente atualizados e eventuais pendências solucionadas e/ou justificadas.*" Em resposta (Ofício nº 924/CNAD/2018,sei! 1682758), a Infraero informa que:

Com efeito, de acordo com o RBAC nº 161 o prazo para registro do PEZR do SBVT expirou em 29 de setembro de 2013 e, em razão disso, foi lavrado, por esta Agência, o Auto de Infração nº 01565/2014. No decorrer do processo administrativo nº 00065.074366/2014- 74, originado do mencionado auto de infração, assim como nos demais processos administrativos originados pelo mesmo motivo, a Infraero já expôs as razões de fato e de direito que impediam o cumprimento do RBAC. Como decorrência, a Infraero e a ANAC celebraram Termo de Ajustamento de Conduta, a fim de que as premissas para elaboração de um PEZR fossem redefinidas.

O aludido TAC foi celebrado em 12 de março de 2018 e seu objeto consiste na condução do processo de revisão dos PEZR dos aeroportos administrados pela Infraero, cujos prazos para registro junto à ANAC vencerem em 29 de setembro de 2013, em 29 de setembro de 2015 e em 29 de setembro de 2017.

No entanto, em razão do advento do Decreto nº 9180, de 24 de outubro de 2011 a Infraero, em articulação com esta Agência, decidiu excluir do TAC os aeroportos incluídos no Programa Nacional de Desestatização - PND, dentre eles o SBVT, tendo em vista que nas demais concessões realizadas os concessionários descartaram, em sua totalidade, todo o planejamento feito por esta Empresa Pública (PDir - Planos Diretores; PZPA - Plano de Zoneamento de Proteção de Aeródromos; e PZR - Planos de Zoneamento de Ruído), não

sendo razoável, portanto, permanecer investindo na elaboração do Plano Específico de Zoneamento de Ruído - PEZR do SBVT.

1.6. Por meio do Ofício nº 261/2019/GTDA/GCOP/SIA-ANAC (sei! 3187657), de 01/07/2019, em atenção esta GTDA informa a Infraero que:

Não obstante a alegação desta Infraero informar não ser razoável permanecer investindo na elaboração do Plano Específico de Zoneamento de Ruído (PEZR) do SBVT, esta GTDA entende que caberia sim o empreendimento de ações por parte da gestão de SBVT com vistas a proteger o entorno do aeródromo, envidando esforço a fim de manter o uso do solo no entorno do aeródromo compatível às disposições constantes no RBAC 161, Emd 01.

1.7. Em atenção ao Ofício nº 261/2019/GTDA/GCOP/SIA-ANAC, a Infraero encaminha o Ofício nº SEDE-OFI-2019/01759 (sei! 3235924), de 12.07.2019, reiterando os termos do Ofício nº 924/CNAD/2018, complementando que o SBVT já foi leiloado em março do corrente ano e está em fase de transição para o novo concessionário, o que entendem não ser razoável investir, neste momento, na elaboração do (PEZR) do SBVT tendo em vista que nas demais concessões realizadas os concessionários descartaram, em sua totalidade, todo o planejamento feito pela Infraero. Informa ainda que este posicionamento já foi articulado com a SIA, quando da celebração do Termo de Ajustamento de Conduta nº 001/2018 (*sic*).

(...)

4. Do que foi relatado, até o presente momento a Infraero não atendeu a disposição constante em 161.61(b) do RBAC 161 para o aeroporto SBVT, no qual prevê um prazo para apresentação do PEZR pelo operador do aeródromo, com base na movimentação que sua infraestrutura teve no ano anterior à entrada em vigor do Regulamento em comento (ou seja, 2010). Ademais, o item 161.15(a)(1) do RBAC 161 prevê:

161.15 Critérios para definição do tipo de PZR:

(a) O operador de aeródromo deve utilizar o critério apresentado a seguir para definir a obrigatoriedade de aplicação de um Plano Específico de Zoneamento de Ruído ? PEZR:

(1) para aeródromos com média anual de movimento de aeronaves dos últimos 3 (três) anos superior a 7.000 (sete mil), deve ser aplicado um PEZR.

ou seja, para os aeródromos que não apresentaram PEZR, sua obrigação se renova anualmente, caso se mantenham os parâmetros de movimentação acima, visto que deve sempre ser considerada a movimentação dos últimos três anos, sendo que *a priori*, essa referência anual pode legitimar a nova atuação do operador a cada ano de inadimplência.

5. Entende-se que o fato de não ter havido uma nova atuação até a presente data deveu-se às tratativas que estavam ocorrendo consensualmente para celebração do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) referente ao assunto, o qual veio a ser firmado em meados de 2018. Passado o contexto de tratativas de TAC, entende-se que a questão deve ser analisada novamente, a fim de que os inadimplentes sejam atuados mais uma vez, sob pena de legitimarmos em seu favor uma isenção normativa perpétua e sem consequências.

6. Do exposto, é requerido que sejam instruídos autos de infração para cada recorrência de ano completo de inadimplência quanto a **apresentação do PEZR de SBVT para registro na ANAC em conformidade com o RBAC 161.**

(...)

(grifos no original)

A fiscalização desta ANAC, em ANEXO ao referido Relatório de Fiscalização, apresenta os seguintes documentos:

- a) Cópia do Ofício nº 924/CNAD/2018, de 27/03/2018, sobre “Validação das Curvas de Ruído do Aeroporto de Vitória – SBVT (SEI! 3348273);
- b) Cópia do Aviso de Recebimento (AR) JT026792179BR do Ofício nº 19 (1576637)/2018/GTDA/GCOP/SIA-ANAC (SEI! 3348276);
- c) Cópia do Aviso de Recebimento (AR) JT705793218BR do Ofício nº 261/2019/GTDA/GCOP/SIA-ANAC (SEI! 3348279);
- d) Cópia de gráfico e planilha demonstrando movimentação anual em aeródromos brasileiros nos anos de 2013 a 2018 (SEI! 3348281);
- e) Cópia do Ofício nº SEDE-OFI-2019/01759, de 12/07/2019, sobre “Pendências no processo de validação das curvas de ruído do Aeroporto Eurico de Aguiar Salles / Vitória, ES (SBVT)” (SEI! 3348283);
- f) Cópia do Ofício nº 19/2018/GTDA/GCOP/SIA-ANAC, de 02/03/2018, sobre “Validação das Curvas de Ruído do Aeroporto de Vitória – SBVT” (SEI! 3348284); e

g) Cópia do Ofício nº 261/2019/GTDA/GCOP/SIA-ANAC, de 01/07/2019, sobre “Pendências no processo de validação das curvas de ruído do Aeroporto Eurico de Aguiar Salles / Vitória, ES (SBVT)” (SEI! 3348285).

Notificada da lavratura do referido Auto de Infração, em 23/08/2019 (SEI! 3438072), a autuada protocolou/enviou defesa, em 11/09/2019 (SEI! 3486069 e 3486067), oportunidade em que afirma que: (i) não há lei, *em sentido estrito*, que, *segundo entende*, possa vir a fundamentar a aplicação da penalidade, sendo que a conduta descrita no referido Auto de Infração não se adéqua à previsão de infração, requerendo a anulação do Auto de Infração; (ii) encaminhou à ANAC o Ofício SEDE-CAP-2019/09374 sobre a elaboração do Plano Específico de Zoneamento de Ruído (PEZR), contemplando as tratativas feitas a respeito do assunto, “que começaram em 2018 com a assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) nº 01/2018”; (iii) o Aeroporto de Vitória foi retirado do TAC “com a ciência e aceitação da ANAC”, vez que havia sido incluído no rol de concessões do governo federal; (iv) em março de 2019, o aeroporto foi leiloado e estava, em setembro de 2019, em fase de transição para o novo concessionário, e que a decisão sobre a elaboração do PEZR do aeródromo teria levado em consideração que “nas demais concessões realizadas pelo governo federal, os concessionários desconsideraram o planejamento de ruído feito pela Infraero”; (v) o Aeroporto de Vitória já teria um PEZR aprovado por meio da Portaria nº 070/DGAC, de 5 de março de 1992, abrangendo as duas pistas operacionais; (vi) a aplicação de sanção de multa consistiria em desrespeito aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, visto que a Lei 9.784/99 veda a imposição de obrigações, restrições e sanção em medida superior àquela estritamente necessária ao atendimento do interesse público; (vii) a conduta da ANAC deve atender ao princípio da razoabilidade, seus atos devem se revestir de adequação, exigibilidade e proporcionalidade – o que, sob sua ótica, não teria sido observado; e (viii) subsidiariamente, caso prevaleça a aplicação de penalidade, que esta seja fixada em seu patamar mínimo. A empresa apresenta documentos com a finalidade de demonstrar poderes de representação (SEI! 3486068).

O setor competente, *em decisão motivada*, datada de 14/04/2020 (SEI! 4234981 e 4235281), confirmou os 05 (cinco) atos infracionais, distribuídos conforme as condutas abaixo discriminadas:

h) 02 (duas) condutas, estas praticadas em 01/01/2015 e 01/01/2016, *ou seja*, sob a égide da redação original do item 23 da TABELA II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do ANEXO III da *então vigente* Resolução ANAC nº 25/2008, esta vigente à época das referidas infrações (item 23. Não obedecer quaisquer preceitos do Código Brasileiro de Aviação Civil e das Normas Regulamentares não elencados acima. Valores: Patamar Mínimo R\$ 20.000,00; Patamar Médio R\$ 35.000,00 e Patamar Máximo R\$ 50.000,00);

i) 02 (duas) condutas, estas praticadas em 01/01/2017 e 01/01/2018, *ou seja*, sob a égide do item 23 da TABELA II (Construção, modificação, operação, manutenção e resposta à emergência em aeródromos), ANEXO III da *então vigente* Resolução ANAC nº 25/2008, com redação dada pela Resolução ANAC nº 382, de 14/06/2016, esta vigente à época das referidas infrações (item 23. Não obedecer quaisquer preceitos do Código Brasileiro de Aviação Civil e das Normas Regulamentares não elencados acima. Valores: Patamar Mínimo R\$ 8.000,00; Patamar Médio R\$ 14.000,00 e Patamar Máximo R\$ 20.000,00); e

j) 01 (uma) conduta, esta praticada em 01/01/2019, *ou seja*, sob a égide do item “n” da TABELA II (Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos) do ANEXO III da *hoje vigente* Resolução ANAC nº 472/2018, esta vigente à época da referida infração (item “n”. Descumprir previsão do Código Brasileiro de Aeronáutica ou regra afeta à construção, modificação, operação, manutenção ou resposta à emergência em aeródromo não contemplada nos demais itens desta tabela. Valores: Patamar Mínimo R\$ 8.000,00; Patamar Médio R\$ 14.000,00 e Patamar Máximo R\$ 20.000,00).

O setor de decisão de primeira instância, *ao final*, aplica 02 (duas) sanções, estas correspondentes às infrações cometidas em 01/01/2015 e 01/01/2016, no valor de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais), cada uma, que é o valor intermediário previsto no item 23 da TABELA II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do ANEXO III da *então vigente* Resolução ANAC nº 25/2008, e, *também*, 03 (três) sanções, estas correspondentes às infrações cometidas em 01/01/2017, 01/01/2018 e 01/01/2019, no valor de R\$ 14.000,00 (quatorze mil reais), cada uma, que é o valor intermediário previsto no item 23 da TABELA II (Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos) do ANEXO III da *então vigente* Resolução ANAC nº 25/2008 (redação dada pela Resolução ANAC nº 382, de 14/06/2016) e no item “n” da TABELA II (Construção, Modificação,

Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos), ANEXO III da *hoje vigente* Resolução ANAC nº 472/2018, **perfazendo-se, assim, um valor total de R\$ 112.000,00 (cento e doze mil reais).**

No presente processo, verifica-se que o interessado foi, *devidamente*, notificado da decisão, em 27/07/2020 (SEI! 4578823), oportunidade em que apresenta seu recurso, em 06/08/2020 (SEI! 4623467 e 4623464), alegando: (i) a atipicidade da conduta e ocorrência de *bis in idem*; (ii) a impossibilidade do cumprimento dos prazos fixados na norma; (iii) a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC nº 001/2018; e (iv) a possibilidade da aplicação da Resolução ANAC nº 566, de 12/06/2020.

Por despacho da ASJIN, de 08/08/2020 (SEI! 4629090), o presente processo foi encaminhado à Relatoria, sendo atribuído a este Relator no dia 02/09/2020, às 15h13min.

Dos Outros Atos Processuais:

- Auto de Infração nº. 009425/2019, de 13/08/2019 (SEI! 3348253);
- Relatório de Fiscalização nº 009587/2019, de 13/08/2019 (SEI! 3348270);
- Cópia do Ofício nº 924/CNAD/2018, de 27/03/2018, sobre “Validação das Curvas de Ruído do Aeroporto de Vitória – SBVT (SEI! 3348273);
- Cópia do Aviso de Recebimento (AR) JT026792179BR do Ofício nº 19 (1576637)/2018/GTDA/GCOP/SIA-ANAC (SEI! 3348276);
- Cópia do Aviso de Recebimento (AR) JT705793218BR do Ofício nº 261/2019/GTDA/GCOP/SIA-ANAC (SEI! 3348279);
- Cópia de gráfico e planilha demonstrando movimentação anual em aeródromos brasileiros nos anos de 2013 a 2018 (SEI! 3348281);
- Cópia do Ofício nº SEDE-OFI-2019/01759, de 12/07/2019, sobre “Pendências no processo de validação das curvas de ruído do Aeroporto Eurico de Aguiar Salles / Vitória, ES (SBVT)” (SEI! 3348283);
- Cópia do Ofício nº 19/2018/GTDA/GCOP/SIA-ANAC, de 02/03/2018, sobre “Validação das Curvas de Ruído do Aeroporto de Vitória – SBVT” (SEI! 3348284);
- Cópia do Ofício nº 261/2019/GTDA/GCOP/SIA-ANAC, de 01/07/2019, sobre “Pendências no processo de validação das curvas de ruído do Aeroporto Eurico de Aguiar Salles / Vitória, ES (SBVT)” (SEI! 3348285);
- Ofício nº 7610/2019/ASJIN-ANAC, de 19/08/20 (SEI! 3368622);
- Aviso de Recebimento - AR, de 23/08/2019 (SEI! 3438072);
- Defesa da Empresa Interessada, de 11/09/2019 (SEI! 3486067);
- Documentos de Representação (SEI! 3486068);
- Recibo Eletrônico de Protocolo, de 11/09/2019 (SEI! 3486069);
- Despacho ASJIN, de 26/09/2019 (SEI! 3542542);
- Análise de Primeira Instância, de 09/04/2020 (SEI! 4234981);
- Decisão de Primeira Instância, de 15/04/2020 (SEI! 4235281);
- Extrato SIGEC, de 24/04/2020 (SEI! 4281885);
- Despacho ASJIN, de 27/04/2020 (SEI! 4283305);
- Ofício nº 3268/2020/ASJIN-ANAC, de 27/04/2020 (SEI! 4283417);
- Despacho ASJIN, de 27/07/2020 (SEI! 4577498);
- Certidão de Intimação Cumprida, de 27/07/2020 (SEI! 4578823);
- Recurso da Empresa Interessada, de 06/08/2020 (SEI! 4623464);
- Documentos de Representação (SEI! 4623465);
- Documento de Identificação (SEI! 4623466);
- Recibo Eletrônico de Protocolo, de 06/08/2020 (SEI! 4623467); e
- Despacho ASJIN, de 08/08/2020 (SEI! 4629090).

2. DAS PRELIMINARES

Do Recebimento do Recurso Sem Efeito Suspensivo

Observa-se que o referido recurso interposto pela empresa interessada foi recebido, pela Secretaria da ASJIN, sem efeito suspensivo, com fundamento no vigente art. 38 da Resolução ANAC nº 472/18, abaixo, *in verbis*:

Resolução ANAC nº. 472/18

(...)

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

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

(...)

(grifos nossos)

Como visto, a Administração Pública poderá conceder o efeito suspensivo, desde que haja "receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução", conforme apontado no parágrafo único do art. 61 da Lei nº. 9.784/99, o qual assim dispõe, *in verbis*:

Lei nº. 9.784/99

(...)

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

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

(...)

(grifos nossos)

No caso em tela, deve-se apontar que o recorrente não apresenta argumentos plausíveis para a adoção dos quesitos permissivos para a incidência da referida excludente. *Como se pode observar*, o interessado não demonstrou no presente processo que a sua sujeição imediata à execução da sanção aplicada poderá vir, *de alguma forma*, a lhe trazer prejuízos de difícil ou incerta reparação.

Da Alegação de Inexistência de Lei em Sentido Estrito como Norma Fundamentadora para a Aplicação da Sanção Administrativa:

Em sede de defesa, a empresa interessada alega a inexistência de lei em *sentido estrito* como norma fundamentadora para a aplicação da sanção administrativa, pois, *segundo seu entendimento*, os dispositivos legais e normativos apontados pelo agente fiscal e, *ainda*, em decisão de primeira instância não servem como embasamento para o sancionamento do ato infracional ora processado.

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

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

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

CR/88

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

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

(...)

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

(...)

(sem grifos no original)

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

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

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

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

CR/88

Art. 21. **Compete à União:**

(...)

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

(...)

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

(...)

(sem grifos no original)

Logo, a prestação de serviços públicos é de incumbência do Poder Público, o qual deverá realizá-lo, diretamente ou mediante concessão ou permissão, sempre por meio de licitação (art. 175 da CR/88). *Assim*, a União, visando o efetivo cumprimento de sua competência constitucional em proporcionar a todos os serviços resultantes da exploração da infraestrutura aeronáutica, *delega*, sob o seu controle, a exploração destes serviços, mediante a contraprestação de benefícios efetivos aos usuários.

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

CR/88

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

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

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

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

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

CR/88

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

(sem grifos no original)

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

CR/88

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

(sem grifos no original)

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

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

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

em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_01/Reforma%20Administrativa.htm>. Acesso em: 17 jan. 2015, p. 05).

A utilização de empresas estatais pelo Poder Executivo como meio político para o atingimento das metas sociais, econômicas e eleitoreiras, as quais são desprovidas de compromisso com as contas públicas, abriu espaço para a criação das agências reguladoras, com relativo grau de autonomia e independência, cujas capacidades e experiências técnicas favoreceriam um ambiente de segurança e de atração de investimentos (GUERRA, Sérgio. **Direito Administrativo e a Nova Hermenêutica: Uma Releitura do Modelo Regulatório Brasileiro**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Eletrônico – REDAE. Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 19, agosto/setembro/outubro, 2009. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-19-AGOSTO-2009-SERGIO-GUERRA.pdf>>. Acesso em: 06 fev. 2015, p. 31).

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

Naquele período, ressalta-se a Lei Complementar nº. 97, de 09 de junho de 1999, a qual *dispôs sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas* (o art. 23 revogou a então LC nº. 69, de 23/07/1991), dentre estas a Aeronáutica, que, *juntamente com as demais Forças Armadas*, destina-se, *principalmente*, à defesa da Pátria (art. 1º). Desde que não haja comprometimento de sua destinação constitucional, este diploma legal, *mais especificamente em seu art. 18*, estabeleceu que lhe compete, também, *subsidiariamente*, orientar, coordenar e controlar as atividades de aviação civil (inciso I) e prover a segurança da navegação aérea (inciso II), além de estabelecer, equipar e operar a infraestrutura aeronáutica (inciso IV).

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

LC nº. 97/99

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

(sem grifos no original)

Aquele "novo" ente regulador para a Aviação Civil deveria, dentre as funções previstas nos incisos I e IV do art. 18 da referida LC nº. 97/99, estabelecer quais seriam de sua responsabilidade, conforme abaixo, *in verbis*:

LC nº. 97/99

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

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

(...)

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

(...)

(sem grifos no original)

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

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

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

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

Lei da ANAC

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

(...)

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

(...)

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

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

(...)

(sem grifos no original)

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

Decreto nº. 5.731/06

ANEXO I - REGULAMENTO DA ANAC

CAPÍTULO I

DA NATUREZA, SEDE, FINALIDADE E COMPETÊNCIA

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

(...)

Art. 4º **Cabe à ANAC adotar medidas para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária do País**, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe:

(...)

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

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

(...)

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

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

(...)

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

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

(...)

(sem grifos no original)

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

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

Sendo assim, indiscutível é a competência desta ANAC para a normatização e fiscalização das atividades

de infraestrutura aeroportuária, desde que todas relacionadas à aviação civil, referindo-se, *em especial*, àquelas desempenhadas pela INFRAERO.

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

Decreto nº. 5.731/06

ANEXO I - REGULAMENTO DA ANAC

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

(sem grifos no original)

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

CBA

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

(...)

(sem grifos no original)

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

CBA

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

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

(...)

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

(...)

CAPÍTULO II - Do Sistema Aeroportuário

SEÇÃO I - Dos Aeródromos

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

(...)

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

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

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

(...)

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

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

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

(...)

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

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

II - Helipontos os aeródromos destinados exclusivamente a helicópteros;

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

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

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

(...)

(sem grifos no original)

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

CBA

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

I - diretamente, pela União;

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

III - mediante convênio com os Estados ou Municípios;

IV - por concessão ou autorização.

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

(...)

(sem grifos no original)

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

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

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

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

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

CBA

CAPÍTULO II - Das Providências Administrativas

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

I - multa;

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

- III - cassação de certificados, licenças, concessões ou autorizações;
- IV - detenção, interdição ou apreensão de aeronave, ou do material transportado;
- V - intervenção nas empresas concessionárias ou autorizadas.

(...)

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

(sem grifos no original)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ao se analisar a Resolução ANAC nº. 13/07, identifica-se a sua natureza procedimental, normatizadora

dos procedimentos que deveriam ser observados por ocasião do trâmite de um processo administrativo sancionador nesta ANAC. *Na verdade*, não se tratava de uma norma de natureza material, *ou melhor*, não buscava a regulação da matéria aeronáutica, *como visto nos exemplos acima*, mas, *sim*, determinava os aspectos formais que deveriam ser respeitados, todos inerentes à proceduralização processual, buscando, *ao final*, atender ao *princípio do devido processo administrativo*.

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

Da mesma forma, a Resolução ANAC nº. 25/08 tratava-se, *também*, de **norma procedimental**, *inclusive*, reportando-se, *expressamente*, em sua Ementa, à Lei nº. 9.784/99, esta que *regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Na verdade*, esta conclusão pode ser retirada pelos seus dispositivos iniciais, abaixo, *in verbis*:

Resolução ANAC nº. 25/08

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

RESOLVE:

TÍTULO I - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

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

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

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

(sem grifos no original)

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

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

Resolução ANAC nº. 25/08

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

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

(iii) TÍTULO IV - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS.

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

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

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

Resolução ANAC nº. 25/08

Art. 5º O AI será lavrado quando for **constatada a prática de infração à Lei nº 7.565**, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica - CBAer, **legislação complementar e demais normas de competência da autoridade de aviação civil**, sendo **obrigatório o atendimento dos requisitos essenciais de validade previstos no art. 8º desta Resolução**.

(sem grifos no original)

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

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

Resolução ANAC nº. 25/08

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

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

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

Com a substituição gradativa dos normativos daquele então órgão ordenador pelos normativos da ANAC, foram traçados parâmetros objetivos para a dosimetria das sanções pecuniárias em conformidade com a gravidade da infração, estabelecendo-se, nos ANEXOS à Resolução ANAC nº. 25/2008, três faixas de aplicação, conforme circunstâncias atenuantes e agravantes, e a especificação de quais violações mereceriam menor grau de reprovação pela autarquia – inovação que beneficiou o autuado, vez que trouxe transparência e objetividade na aplicação das sanções sem extrapolação do valor máximo que havia sido inicialmente fixado pelo então DAC e que definia a aplicação de penalidades de até R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) para as violações à legislação complementar (vide Tabelas da IAC 012-1001).

A respeito de suposta limitação à imposição de sanções pecuniárias ao montante de R\$ 31.477,34 (trinta e um mil, quatrocentos e setenta e sete reais e trinta e quatro centavos), *valor este atualizado*, em atenção ao contido no *caput* do art. 299 do CBA, deve-se apresentar algumas considerações, em sentido contrário. Ainda que se admitisse este tipo de limitação, imperioso seria reconhecer que esta seria aplicável apenas às infrações previstas no próprio art. 299, *ou seja*, não alcançaria as infrações apuradas com fundamento no art. 289 *c/c* a legislação complementar. É esta, aliás, a literalidade do dispositivo: “*Será aplicada multa de (vetado) até 1.000 (mil) valores de referência, ou de suspensão ou cassação de quaisquer certificados de matrícula, habilitação, concessão, autorização, permissão ou homologação expedidos segundo as regras deste Código*”. Entende-se que a extrapolação do sentido restritivo contido na expressão - “*nos seguintes casos*” - para viabilizar a aplicação do limite a todas as infrações à legislação é patrocinar interpretação que o texto normativo não comporta.

Importante frisar, *por fim*, que a Resolução ANAC nº 25/2008, *no caso em tela*, não é a fonte primária da obrigação e referência única para a aplicação da sanção, mas, *sim*, o inciso I do art. 289 do CBA, sendo complementada pelo o item 161.11(c) e o item 161.15(a), ambos do RBAC 161 - Emenda nº 01, de 10/09/2013 (publicada no D.O.U. em 13/09/2013).

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

Especificamente, quanto aos valores das multas previstos nas referidas Tabelas, há que se salientar que a Resolução ANAC nº 25/2008 foi editada em substituição à Resolução ANAC nº 13/2007, a qual, *por sua vez*, substituiu a antiga IAC 012-1001, esta aprovada pela Portaria nº DAC nº 130/DGAC, de 27/01/2003 (publicada no D.O.U. de 31/01/2003), *portanto*, anterior à Lei nº 11.182/2005. O ANEXO 6 da referida Instrução continha Tabela de Infrações, que indicava, para os casos de infrações referentes à administração aeroportuária, apenas uma única ocorrência genérica com a seguinte descrição: “*Infração aos preceitos gerais do CBA ou da legislação complementar*”. As multas consignadas para as

ocorrências, *no caso de pessoa jurídica*, previam o valor máximo de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais).

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

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

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

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

Resolução ANAC nº. 25/08

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

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

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

Importante se colocar que na versão original da Resolução ANAC nº. 25/08, em seu ANEXO II, *conforme abaixo*, ao dispor sobre a Tabela de "infração imputável às empresas de administração aeroportuária e de serviços auxiliares", esta não dispunha sobre os atos infracionais possíveis, mas, *sim*, que todos, *ou seja*, qualquer ato disposto na norma complementar específica poderia resultar em uma sanção de multa em valores, para *pessoa jurídica*, de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) - valor mínimo; R\$ 140.000,00 (cento e quarenta mil reais) - valor médio; e R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) - valor máximo. *Sendo assim*, deve-se concluir que a referida Tabela se reporta apenas aos valores, *no caso*, de R\$ 80.000,00, R\$ 140.000,00 ou R\$ 200.000,00, os quais deveriam ser aplicados, conforme o disposto no inciso I do artigo 289 do CBA (sanção de multa), no caso de infrações resultantes da inobservância do §1º do artigo 36 deste mesmo diploma legal. *Logo*, se a norma deve ser aplicada a partir de sua publicação, a tipificação não poderia sair desta Tabela, pois ausente a discriminação dos atos tidos como infracionais, os quais deveriam ser retirados da normatização complementar.

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

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

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

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

Resolução ANAC nº. 13/07

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

(...)

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

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

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

(sem grifos no original)

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

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

Nesse sentido, observa-se que, para a materialização do ato tido como infracional, o artigo 5º da Resolução ANAC nº. 13/07 exige a identificação da legislação especial (CBA), da legislação

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

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

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

IAC 012-1001

7 DISPOSIÇÕES FINAIS

(...)

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

(...)

(sem grifos no original)

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

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

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

Por entender ser a Resolução ANAC nº 25/08 norma processual, *ou seja*, de aplicação imediata aos processos administrativos em curso, o colegiado da ex-Junta Recursal, ao iniciar as suas funções relativas às análises e decisões em face de recursos contra as decisões de primeira instância, em dezembro de 2008, *por diversas vezes*, utilizou-se destes novos parâmetros (valores mínimos, médios e máximos) para

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

Ao se confirmar a *tese* no sentido de que as Tabelas, constantes dos ANEXOS da Resolução ANAC nº. 25/08, *realmente*, apontam tipos infracionais, *ou seja*, tipificam atos infracionais administrativos, não necessitando de quaisquer outra norma complementar para fundamentar a infração, *salvo engano*, poderá, *quem sabe*, ser apontado neste diploma normativo vício de forma, ao não ter sido elaborado nos termos do art. 27 da Lei da ANAC, conforme abaixo, *in verbis*:

Lei nº. 11.182/05

CAPÍTULO III

DO PROCESSO DECISÓRIO

(..)

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

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

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

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

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

CBA

CAPÍTULO IV

Do Sistema de Segurança de Voo

SEÇÃO I

Dos Regulamentos e Requisitos de Segurança de Voo

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

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

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

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

(...)

(sem grifos no original)

Deve-se observar que a norma complementar RBAC 161, *hoje em vigor*, se encontra em consonância com o referido acima dispositivo legal, oportunidade em que apresenta os referidos "padrões mínimos", todos relativos à questão sobre os PLANOS DE ZONEAMENTO DE RUÍDO DE AERÓDROMOS – PZR, não se limitando a apenas apontar o tipo infracional (tipificação), conforme é o aventado pela *tese* de que as Tabelas constantes dos ANEXOS da *então vigente* Resolução ANAC nº 25/08 tipificam atos infracionais administrativos.

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

No presente caso, verifica-se que a imposição de penalidade por *não apresentar o PEZR do aeródromo no prazo estabelecido em legislação*, teve amparo legal no inciso I do art. 289 do CBA, *c/c* o item 161.61 (b) (2) do RBAC 161 Emenda 01, de 10/09/2013 (publicada no D.O.U. em 13/09/2013) e *c/c* o item 23 da TABELA II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do ANEXO III da *então vigente* Resolução ANAC nº 25/2008, ou *c/c* o item 23 da TABELA II (Construção, modificação, operação, manutenção e resposta à emergência em aeródromos), ANEXO III da *então vigente* Resolução ANAC nº 25/2008, com redação dada pela Resolução ANAC nº 382, de 14/06/2016, ou *c/c* o item “n” da TABELA II (Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos), ANEXO III da *hoje vigente* Resolução ANAC nº 472/2018.

Observa-se que o inciso I do artigo 289 do CBA autoriza, *dentre outras medidas*, a imposição de sanção pecuniária no caso de descumprimento tanto dos preceitos do próprio CBA, como do das disposições da “legislação complementar”. Assim, não obstante o poder regulatório legalmente atribuído à ANAC já lhe permita não apenas editar regras de conduta para os regulados, como também estabelecer sanções administrativas para o eventual caso de descumprimento daquelas, objetivando assegurar a sua efetividade, a imposição de penalidade pecuniária, por inobservância de norma complementar sobre infraestrutura aeroportuária, encontra amparo legal nos preceitos veiculados no referido art. 289.

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

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

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

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

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

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

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

(sem grifos no original)

APELAÇÃO. ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. PODER DE POLÍCIA. FALHA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SEGURANÇA EM AEROPORTO. INADEQUADA INSPEÇÃO DE SEGURANÇA NO POSTO DE CONTROLE DE ACESSO DE VEÍCULOS. FISCALIZAÇÃO DA ANAC QUE CONSTATA NÃO SE EXECUTAR INSPEÇÃO INTERNA DE VEÍCULO, SUA CARGA, IDENTIFICAÇÃO E INSPEÇÃO ADEQUADA DE SEUS OCUPANTES. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE EMANADA DO RESPECTIVO AUTO DE INFRAÇÃO. INTERVENÇÃO DE TERCEIRO. DENUNCIADA À LIDE QUE ALEGA CERCEAMENTO DE DEFESA. INOCORRÊNCIA. VALOR DA MULTA (R\$ 17.500,00) QUE NÃO SE REVELA CONFISCATÓRIA FACE AO ELEVADO VALOR DO CONTRATO ADMINISTRATIVO (R\$ 992.584,92) FIRMADO COM EMPRESA DE SEGURANÇA. RECURSO IMPROVIDO. 1. A demanda veicula pretensão constitutiva-negativa formulada pela empresa pública INFRAERO em face da agência reguladora ANAC, pois a Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária objetiva desconstituir o auto de infração de nº 01872/2010, através do qual foi aplicada a penalidade de multa no valor de R\$ 17.500,00 (dezesete mil e quinhentos reais) pela ré Agência Nacional de Aviação Civil. 2. A constatação da fiscalização ultimada pela ANAC é de extrema gravidade, porquanto evidencia intolerável falta de fiscalização em aeroporto situado no coração da cidade do Rio de Janeiro, que, afora o fato de brevemente vir a sediar internacionais eventos de grande porte, possui grande movimentação de aeronaves e enorme fluxo de pessoas. Portanto, a situação por si só já revela extrema preocupação, reclamando, inicialmente, verificação do contrato administrativo celebrado entre INFRAERO e a apelante VIGBAM - Empresa de Vigilância Bancária, Comercial e Industrial Ltda., denunciada à lide pela demandante INFRAERO. A intervenção de terceiro foi aceita pelo Juízo singular, que condenou a empresa contratada a ressarcir à INFRAERO o "valor que esta vier a pagar à ré [ANAC], a título de multa". Julgado improcedente o pedido formulado pela INFRAERO em face da ANAC, resta evidente que a multa subsiste em face dessa empresa pública. Porém, o título judicial guerreado garantiu-lhe, regressivamente, o ressarcimento por conta de incensurável reconhecimento da responsabilidade contratual oriunda de pacto celebrado entre INFRAERO e VIGBAM, razão por que não procedem os argumentos recursais dessa apelante. 3. Diante da expressa previsão contratual, no sentido de atribuir responsabilidade à recorrente, verifica-se que, ao ser constatada pela ANAC a falha no serviço de segurança relacionado à inspeção interna de veículo, carga, identificação e inspeção adequada de seus ocupantes, restou evidenciada a negligência da empresa contratada, ora apelante. 4. A presunção de legitimidade emanada do auto de infração lavrado por agência reguladora, com efeito, não seria elidida por prova testemunhal ou mesmo por outros documentos, que, aliás, sequer foram apresentados pela VIGBAN no momento oportuno para tal, qual seja, a oferta de sua contestação. Daí a absoluta precisão do Juízo monocrático ao asseverar que: "Quanto ao pedido de produção de prova testemunhal e de documental suplementar, formulado às fls. 216/217, indefiro, haja vista parte da questão objeto dos autos ser exclusivamente de direito e em relação à outra parte, estarem os autos devidamente instruídos com os documentos necessário ao julgamento antecipado da lide na forma do art. 330, I, do CPC, sendo certo que a segunda ré não chegou sequer a discriminar quais seriam estes novos documentos que colocariam uma pá de cal em qualquer pretensão do autor. Por certo, a realização de prova testemunhal e documental suplementar não se presta a solucionar a lide, devendo ser indeferida a teor do art. 130, do CPC". 5. Essas circunstâncias revelam que, no transcurso da demanda em primeiro grau de jurisdição, não se observa qualquer mácula ao devido processo legal, sendo absolutamente infundada a alegação de cerceamento de defesa em razão de incensurável indeferimento de produção das provas requeridas. 6. **Finalmente, cumpre rechaçar a alegação da apelante relativa ao quantum da multa. Fixada esta em R\$ 17.500,00 (dezesete mil e quinhentos reais), não se observa o menor efeito confiscatório como está a alegar a recorrente,** mormente quando o valor do global do contrato, de duração de doze meses, é de R\$ 992.584,92 (novecentos e noventa e dois mil, quinhentos e oitenta e quatro reais e noventa e dois centavos). 7. Recurso improvido. Sentença integralmente mantida. (TRF2, AC 201151010042680 Desembargador Federal GUILHERME CALMON NOGUEIRA DA GAMA E-

(sem grifos no original)

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

Da Regularidade Processual:

Notificada da lavratura do referido Auto de Infração, em 23/08/2019 (SEI! 3438072), a autuada protocolou/enviou defesa, em 11/09/2019 (SEI! 3486069 e 3486067), oportunidade em que faz as suas alegações. O setor competente, em decisão motivada, datada de 14/04/2020 (SEI! 4234981 e 4235281), confirmou os 05 (cinco) atos infracionais, enquadrando as referidas infrações no inciso I do artigo 289 do CBA, c/c o item 161.11(c) e o item 161.15(a), ambos do RBAC 161 - Emenda nº 01, de 10/09/2013 (publicada no D.O.U. em 13/09/2013), aplicando, considerando ausência de condições atenuantes e/ou agravantes (incisos dos §§1º e 2º, ambos do art. 22 da *então vigente* Resolução ANAC nº. 25/08 e, *ainda*, nos incisos dos §§1º e 2º, ambos do art. 36 da *hoje vigente* Resolução ANAC nº. 472/18), *ao final*, 02 (duas) sanções, estas correspondentes às infrações cometidas em 01/01/2015 e 01/01/2016, no valor de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais), cada uma, que é o valor intermediário previsto no item 23 da TABELA II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do ANEXO III da Resolução ANAC nº 25/2008, e, *também*, 03 (três) sanções, estas correspondentes às infrações cometidas em 01/01/2017, 01/01/2018 e 01/01/2019, no valor de R\$ 14.000,00 (quatorze mil reais), cada uma, que é o valor intermediário previsto no item 23 da TABELA II (Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos) do ANEXO III da *então vigente* Resolução ANAC nº 25/2008 (redação dada pela Resolução ANAC nº 382, de 14/06/2016) e no item “n” da TABELA II (Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos), ANEXO III da *hoje vigente* Resolução ANAC nº 472/2018, perfazendo-se, *assim*, um valor total de R\$ 112.000,00 (cento e doze mil reais). *No presente processo*, verifica-se que o interessado foi, *devidamente*, notificado da decisão, em 27/07/2020 (SEI! 4578823), oportunidade em que apresenta seu recurso, em 06/08/2020 (SEI! 4623467 e 4623464). Por despacho da ASJIN, de 08/08/2020 (SEI! 4629090), o presente processo foi encaminhado à Relatoria, sendo atribuído a este Relator no dia 02/09/2020, às 15h13min.

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

3. DA FUNDAMENTAÇÃO

Quanto à Fundamentação da Matéria – Operador de aeródromo - Deixar de ter um Plano de Zoneamento de Ruído - PZR conforme dispositivos estabelecidos em normativo.

A empresa interessada (operador de aeródromo) foi autuada por *deixar de ter um Plano de Zoneamento de Ruído - PZR conforme dispositivos estabelecidos em normativo*, em afronta ao inciso I do artigo 289 do CBA c/c o item 161.11(c) e o item 161.15(a), ambos do RBAC 161 - Emenda nº 01, de 10/09/2013 (publicada no D.O.U. em 13/09/2013) c/c o item 23 da TABELA II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do ANEXO III da *então vigente* Resolução ANAC nº 25/2008, ou c/c o item 23 da TABELA II (Construção, modificação, operação, manutenção e resposta à emergência em aeródromos), ANEXO III da *então vigente* Resolução ANAC nº 25/2008, com redação dada pela Resolução ANAC nº 382, de 14/06/2016, ou c/c o item “n” da TABELA II (Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos), ANEXO III da *hoje vigente* Resolução ANAC nº 472/2018, cujo Auto de Infração nº. 009425/2019 foi lavrado em 13/08/2019 (SEI! 3348253), com a seguinte descrição, *in verbis*:

Auto de Infração nº. 009425/2019 (SEI! 3348253)

(...)

CÓDIGO DA EMENTA: 09.0000161.0004

DESCRIÇÃO DA EMENTA: Operador de aeródromo - Deixar de ter um Plano de Zoneamento de Ruído - PZR conforme dispositivos estabelecidos em normativo.

HISTÓRICO: O operador do aeroporto internacional Eurico De Aguiar Salles / Vitória, ES (SBVT) possui média anual de movimento de aeronaves dos últimos 3 (três) anos superior a 7.000 (sete mil) o que ensejaria a elaboração de um Plano Específico de Zoneamento de Ruído (PEZR) na forma prevista no Regulamento Brasileiro da Aviação Civil RBAC nº 161, Emd. nº 01.

De acordo com a seção 161.61(b) do RBAC 161, o operador de aeródromo deve apresentar o PEZR para registro na ANAC, em conformidade com este RBAC até 29.09.2013, para aeródromos com mais de 45.000 (quarenta e cinco mil) movimentos anuais de aeronaves no ano

de 2010. Como não o fez, foi lavrado o auto de infração nº 01565/2014 em 26.05.2014.

Até o presente momento a Infraero não atendeu a disposição constante em 161.61(b) do RBAC 161 para o aeroporto SBVT, no qual prevê um prazo para apresentação do PEZR pelo operador do aeródromo, com base na movimentação que sua infraestrutura teve no ano anterior à entrada em vigor do Regulamento em comento (ou seja, 2010). Ademais, o item 161.15(a)(1) do RBAC 161 prevê:

161.15 Critérios para definição do tipo de PZR:

(a) O operador de aeródromo deve utilizar o critério apresentado a seguir para definir a obrigatoriedade de aplicação de um Plano Específico de Zoneamento de Ruído ? PEZR:

(1) para aeródromos com média anual de movimento de aeronaves dos últimos 3 (três) anos superior a 7.000 (sete mil), deve ser aplicado um PEZR.

ou seja, para os aeródromos que não apresentaram PEZR, sua obrigação se renova anualmente, caso se mantenham os parâmetros de movimentação acima, visto que deve sempre ser considerada a movimentação dos últimos três anos, sendo que a priori, essa referência anual pode legitimar a nova atuação do operador a cada ano de inadimplência.

CAPITULAÇÃO: Lei nº 7.565/86 artigo nº 289, inciso I; RBAC 161, item 161.11(c), combinado com o item 161.15(a); Res. ANAC nº 25/2008, Anexo III, Tabela II: Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos, item 23.

DADOS COMPLEMENTARES: Aeródromo: sbvt

Data da Ocorrência: 30/09/2014 - Média movimentação anual de aeronaves - 3 anos : 53000

Data da Ocorrência: 30/09/2015 - Média movimentação anual de aeronaves - 3 anos : 54500

Data da Ocorrência: 30/09/2016 - Média movimentação anual de aeronaves - 3 anos : 52500

Data da Ocorrência: 30/09/2017 - Média movimentação anual de aeronaves - 3 anos : 52000

Data da Ocorrência: 30/09/2018 - Média movimentação anual de aeronaves - 3 anos : 44000

(...)

O fato foi enquadrado no inciso I do art. 289 do CBA, c/c o item 161.11(c) e o item 161.15(a), ambos do RBAC 161 - Emenda nº 01, de 10/09/2013 (publicada no D.O.U. em 13/09/2013), abaixo transcritos, *in verbis*:

CBA

(...)

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

I – multa;

(...)

(sem grifos no original)

Regulamento Brasileiro de Aviação Civil - RBAC nº 161

(...)

SUBPARTE B

PLANO DE ZONEAMENTO DE RUÍDO – PZR

161.11 Aplicabilidade

(...)

(c) **Todo aeródromo civil ou compartilhado deve ter, obrigatoriamente, um PZR que será cadastrado pela ANAC nos termos deste RBAC.**

(...)

161.15 Critérios para definição do tipo de PZR

(a) **O operador de aeródromo deve utilizar o critério apresentado a seguir para definir a obrigatoriedade de aplicação de um Plano Específico de Zoneamento de Ruído – PEZR:**

(1) para aeródromos com média anual de movimento de aeronaves dos últimos 3 (três) anos superior a 7.000 (sete mil), deve ser aplicado um PEZR.

(2) para os demais aeródromos, é facultado ao operador de aeródromo escolher o tipo de plano a ser elaborado, Plano Básico de Zoneamento de Ruído – PBZR ou PEZR.

(...)

(sem grifos no original)

Com relação às 02 (duas) infrações, estas cometidas em 01/01/2015 e 01/01/2016, deve-se observar a norma à época, *ou seja* o item 23 da TABELA II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do ANEXO III da *então vigente* Resolução ANAC nº 25/2008, conforme abaixo, *in verbis*:

ANEXO III da Resolução ANAC nº. 25/08

Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos)

(...)

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

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

(...)

Com relação às outras 02 (duas) infrações, estas cometidas em 01/01/2017 e 01/01/2018, deve-se observar a norma à época, *ou seja*, o item 23 da TABELA II (Construção, modificação, operação, manutenção e resposta à emergência em aeródromos), ANEXO III da *então vigente* Resolução ANAC nº 25/2008, com redação dada pela Resolução ANAC nº 382, de 14/06/2016, conforme abaixo, *in verbis*:

ANEXO III da Resolução ANAC nº. 25/08

Tabela II (Construção, modificação, operação, manutenção e resposta à emergência em aeródromos)

(...)

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

Patamar Mínimo (R\$ 8.000,00) Patamar Médio (R\$ 14.000,00) Patamar Máximo (R\$ 20.000,00)

(redação dada pela Resolução ANAC nº 382, de 14/06/2016)

(...)

Com relação à 01 (uma) infração, esta cometida em 01/01/2019, deve-se observar a norma à época, *ou seja*, o item “n” da TABELA II (Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos), ANEXO III da *hoje vigente* Resolução ANAC nº 472/2018.

ANEXO III da Resolução ANAC nº. 472/18

Tabela II (Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos)

(...)

n) Descumprir previsão do Código Brasileiro de Aeronáutica ou regra afeta à construção, modificação, operação, manutenção ou resposta à emergência em aeródromo não contemplada nos demais itens desta tabela.

Patamar Mínimo (R\$ 8.000,00) Patamar Médio (R\$ 14.000,00) Patamar Máximo (R\$ 20.000,00)

(...)

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

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

No caso em tela, conforme apontado pela fiscalização, em Relatório de Fiscalização nº 009587/2019, de 13/08/2019 (SEI! 3348270), referente à auditoria realizada no Aeroporto de Vitória (SBVT), aponta uma não conformidade, conforme se verifica, abaixo transcrito, *in verbis*:

Relatório de Fiscalização nº 009587/2019 (SEI! 3348270)

(...)

DESCRIÇÃO

1. Considerando que:

1.1. O aeroporto Eurico De Aguiar Salles / Vitória, ES (SBVT) possui média anual de movimento de aeronaves dos últimos 3 (três) anos superior a 7.000 (sete mil), o que ensejaria a elaboração de um Plano Específico de Zoneamento de Ruído (PEZR) na forma prevista no Regulamento Brasileiro da Aviação Civil RBAC nº 161, Emd. nº 01 - "Planos de zoneamento de ruído de aeródromos ? PZR".

1.2. De acordo com a seção 161.61(b)(1) do RBAC 161, o operador de aeródromo deve apresentar o PEZR para registro na ANAC, **em conformidade com este RBAC** até 29.09.2013, para aeródromos com mais de 45.000 (quarenta e cinco mil) movimentos anuais de aeronaves no ano de 2010.

1.3. No ano de 2013, data da publicação da emenda 01 do RBAC 161, SBVT possuía média anual de movimento de aeronaves dos últimos 3 (três) anos superior a 45.000 (ver anexo)

1.4. O operador de SBVT apresentou curvas de ruído para validação da ANAC desde meados de

2014, conforme teor apresentado no ofício nº 8674/DGDR/2015, de 03.12.2015 (sei! 0212909) Ofício nº 19/2018/GTDA/GCOP/SIA-ANAC (sei! 1576637), de 02.03.2018, informa a Infraero que "prazo para registro do PEZR do SBVT expirou no dia 29 de setembro de 2013 e que o processo supracitado encontra-se sobrestado nesta Agência desde maio de 2016, solicito que sejam apresentados, o mais brevemente possível, os estudos e documentações necessários para a análise das curvas de ruído por esta Gerência Técnica.", complementando que "em virtude do longo tempo de sobrestamento, os estudos devem ser devidamente atualizados e eventuais pendências solucionadas e/ou justificadas." Em resposta (Ofício nº 924/CNAD/2018,sei! 1682758), a Infraero informa que:

Com efeito, de acordo com o RBAC nº 161 o prazo para registro do PEZR do SBVT expirou em 29 de setembro de 2013 e, em razão disso, foi lavrado, por esta Agência, o Auto de Infração nº 01565/2014. No decorrer do processo administrativo nº 00065.074366/2014- 74, originado do mencionado auto de infração, assim como nos demais processos administrativos originados pelo mesmo motivo, a Infraero já expôs as razões de fato e de direito que impediam o cumprimento do RBAC. Como decorrência, a Infraero e a ANAC celebraram Termo de Ajustamento de Conduta, a fim de que as premissas para elaboração de um PEZR fossem redefinidas.

O aludido TAC foi celebrado em 12 de março de 2018 e seu objeto consiste na condução do processo de revisão dos PEZR dos aeroportos administrados pela Infraero, cujos prazos para registro junto à ANAC vencerem em 29 de setembro de 2013, em 29 de setembro de 2015 e em 29 de setembro de 2017.

No entanto, em razão do advento do Decreto nº 9180, de 24 de outubro de 2011 a Infraero, em articulação com esta Agência, decidiu excluir do TAC os aeroportos incluídos no Programa Nacional de Desestatização - PND, dentre eles o SBVT, tendo em vista que nas demais concessões realizadas os concessionários descartaram, em sua totalidade, todo o planejamento feito por esta Empresa Pública (PDir - Planos Diretores; PZPA - Plano de Zoneamento de Proteção de Aeródromos; e PZR - Planos de Zoneamento de Ruído), não sendo razoável, portanto, permanecer investindo na elaboração do Plano Específico de Zoneamento de Ruído - PEZR do SBVT.

1.6. Por meio do Ofício nº 261/2019/GTDA/GCOP/SIA-ANAC (sei! 3187657), de 01/07/2019, em atenção esta GTDA informa a Infraero que:

Não obstante a alegação desta Infraero informar não ser razoável permanecer investindo na elaboração do Plano Específico de Zoneamento de Ruído (PEZR) do SBVT, esta GTDA entende que caberia sim o empreendimento de ações por parte da gestão de SBVT com vistas a proteger o entorno do aeródromo, envidando esforço a fim de manter o uso do solo no entorno do aeródromo compatível às disposições constantes no RBAC 161, Emd 01.

1.7. Em atenção ao Ofício nº 261/2019/GTDA/GCOP/SIA-ANAC, a Infraero encaminha o Ofício nº SEDE-OFI-2019/01759 (sei! 3235924), de 12.07.2019, reiterando os termos do Ofício nº 924/CNAD/2018, complementando que o SBVT já foi leiloado em março do corrente ano e está em fase de transição para o novo concessionário, o que entendem não ser razoável investir, neste momento, na elaboração do (PEZR) do SBVT tendo em vista que nas demais concessões realizadas os concessionários descartaram, em sua totalidade, todo o planejamento feito pela Infraero. Informa ainda que este posicionamento já foi articulado com a SIA, quando da celebração do Termo de Ajustamento de Conduta nº 001/2018 (sic).

(...)

4. Do que foi relatado, até o presente momento a Infraero não atendeu a disposição constante em 161.61(b) do RBAC 161 para o aeroporto SBVT, no qual prevê um prazo para apresentação do PEZR pelo operador do aeródromo, com base na movimentação que sua infraestrutura teve no ano anterior à entrada em vigor do Regulamento em comento (ou seja, 2010). Ademais, o item 161.15(a)(1) do RBAC 161 prevê:

161. 15 Critérios para definição do tipo de PZR:

(a) O operador de aeródromo deve utilizar o critério apresentado a seguir para definir a obrigatoriedade de aplicação de um Plano Específico de Zoneamento de Ruído ? PEZR:

(1) para aeródromos com média anual de movimento de aeronaves dos últimos 3 (três) anos superior a 7.000 (sete mil), deve ser aplicado um PEZR.

ou seja, para os aeródromos que não apresentaram PEZR, sua obrigação se renova anualmente, caso se mantenham os parâmetros de movimentação acima, visto que deve sempre ser considerada a movimentação dos últimos três anos, sendo que *a priori*, essa referência anual pode legitimar a nova autuação do operador a cada ano de inadimplência.

5. Entende-se que o fato de não ter havido uma nova autuação até a presente data deveu-se às tratativas que estavam ocorrendo consensualmente para celebração do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) referente ao assunto, o qual veio a ser firmado em meados de 2018. Passado o contexto de tratativas de TAC, entende-se que a questão deve ser analisada novamente, a fim de que os inadimplentes sejam autuados mais uma vez, sob pena de legitimarmos em seu favor uma isenção normativa perpétua e sem consequências.

6. Do exposto, é requerido que sejam instruídos autos de infração para cada recorrência de ano

completo de inadimplência quanto a **apresentação do PEZR de SBVT para registro na ANAC em conformidade com o RBAC 161.**

(...)

(grifos no original)

A fiscalização desta ANAC, em ANEXO ao referido Relatório de Fiscalização, apresenta os seguintes documentos:

- a) Cópia do Ofício nº 924/CNAD/2018, de 27/03/2018, sobre “Validação das Curvas de Ruído do Aeroporto de Vitória – SBVT (SEI! 3348273);
- b) Cópia do Aviso de Recebimento (AR) JT026792179BR do Ofício nº 19 (1576637)/2018/GTDA/GCOP/SIA-ANAC (SEI! 3348276);
- c) Cópia do Aviso de Recebimento (AR) JT705793218BR do Ofício nº 261/2019/GTDA/GCOP/SIA-ANAC (SEI! 3348279);
- d) Cópia de gráfico e planilha demonstrando movimentação anual em aeródromos brasileiros nos anos de 2013 a 2018 (SEI! 3348281);
- e) Cópia do Ofício nº SEDE-OFI-2019/01759, de 12/07/2019, sobre “Pendências no processo de validação das curvas de ruído do Aeroporto Eurico de Aguiar Salles / Vitória, ES (SBVT)” (SEI! 3348283);
- f) Cópia do Ofício nº 19/2018/GTDA/GCOP/SIA-ANAC, de 02/03/2018, sobre “Validação das Curvas de Ruído do Aeroporto de Vitória – SBVT” (SEI! 3348284); e
- g) Cópia do Ofício nº 261/2019/GTDA/GCOP/SIA-ANAC, de 01/07/2019, sobre “Pendências no processo de validação das curvas de ruído do Aeroporto Eurico de Aguiar Salles / Vitória, ES (SBVT)” (SEI! 3348285).

Sendo assim, no caso em tela, ao se confrontar os aspectos fáticos com os fundamentos jurídicos disposto na legislação vigente, identifica-se a materialidade dos atos tidos como infracionais.

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

Notificada da lavratura do referido Auto de Infração, em 23/08/2019 (SEI! 3438072), a autuada protocolou/enviou defesa, em 11/09/2019 (SEI! 3486069 e 3486067), oportunidade em que faz as suas alegações.

*Quanto aos argumentos trazidos pela empresa interessada em sede defesa, importante ressaltar que o setor técnico de decisão de primeira instância enfrentou todos, oportunidade em que pode afastá-los, apresentados os necessários fundamentos de fato e de direito pertinentes ao caso em tela. Nesse momento, com fundamento no §1º do art. 50 da Lei nº. 9.784/99, este Relator afirma concordar com tais argumentos apresentados em decisão de primeira instância, datada de 14/04/2020 (SEI! 4234981 e 4235281), em especial, no apontado na referida decisão, conforme apontado abaixo, *in verbis*:*

Análise de Primeira Instância (SEI! 4234981)

(...)

O Regulamento Brasileiro de Aviação Civil – RBAC nº 161 define os critérios técnicos aplicáveis na análise de questões relacionadas ao ruído aeronáutico na aviação civil e estabelece, para os operadores de aeródromos, os requisitos de elaboração e aplicação do Plano de Zoneamento de Ruído – PZR [RBAC 161, item 161.11 (a)]. Todo aeródromo civil ou compartilhado deve ter, obrigatoriamente, um PZR que será cadastrado pela ANAC nos termos do referido regulamento [RBAC 161, item 161.11 (c)].

Lembre-se que o PZR é o documento elaborado com o intuito de representar geograficamente a área de impacto do ruído aeronáutico decorrente de operações de aeronaves e, aliando-se ao ordenamento adequado das atividades locais, tem a pretensão de ser o instrumento de preservação do desenvolvimento dos aeródromos em harmonia com as comunidades situadas no seu entorno. O PZR deve ser elaborado pelo operador de aeródromo, seguindo a metodologia prevista no regulamento e as recomendações ao uso do solo dispostas na Subparte E, para ser então apresentado para registro perante a ANAC [RBAC 161, item 161.13 (c)].

O PZR é integrado pelas curvas de ruído e pelas compatibilizações e incompatibilizações ao uso do solo estabelecidas para as áreas delimitadas por essas curvas [RBAC 161, item 161.13 (a)]. Já o Plano Específico de Zoneamento de Ruído – PEZR, que é um dos tipos de PZR, é composto pelas curvas de ruído de 85, 80, 75, 70 e 65, e elaborado a partir de perfis operacionais específicos, em conformidade com o disposto na Subparte D do RBAC 161.

Quanto à definição do tipo de PZR, o operador de aeródromo deve seguir o seguinte critério: a

elaboração do PEZR é obrigatória para os aeródromos com média anual de movimento de aeronaves superior a 7.000 (sete mil) nos últimos 3 (três) anos; para os demais, é facultado ao operador escolher o tipo de plano a ser elaborado: Plano Básico de Zoneamento de Ruído (PBZR) ou PEZR. A ANAC poderá solicitar a elaboração de PEZR a qualquer aeródromo quando for necessário [RBAC 161, item 161.15 (a) e (b)].

O Auto de Infração nº 009425/2019 (3348253), sustentado pelo Relatório de Ocorrência nº 009587/2019 (3348270), revela que a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO), na condição de operador de aeródromo com média anual de movimento de aeronaves dos últimos 3 (três) anos superior a 7.000 (sete mil), deixou de apresentar para registro na ANAC um Plano Específico de Zoneamento de Ruído (PEZR) nos anos de 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018, para o Aeroporto de Vitória – Eurico de Aguiar Salles (SBVT).

De acordo com a fiscalização, a média anual de movimento de aeronaves nos 3 (três) anos anteriores a 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018 foi, respectivamente, de 53.000 (cinquenta e três mil), 54.500 (cinquenta e quatro mil e quinhentos), 52.500 (cinquenta e dois mil e quinhentos), 52.000 (cinquenta e dois mil) e 44.000 (quarenta e quatro mil) movimentos. De acordo com o critério estabelecido no item 161.15 (a) (1) do RBAC nº 161, a obrigação de apresentar o PEZR renovar-se-ia a cada ano caso não se identifique o cumprimento da obrigação no ano anterior, e se mantenham os parâmetros de movimentação definidos pelo RBAC.

Cabe registrar que as datas de ocorrência trazidas no Auto de Infração nº 009425/2019 (30/09/2014, 30/09/2015, 30/09/2016, 30/09/2017 e 30/09/2018) não correspondem ao momento em que teria se dado cada uma das infrações apontadas no documento acusatório.

Considerando que a obrigação de apresentar o PEZR perante a ANAC renova-se a cada ano, para fins de aplicabilidade do item 161.15 (a), a fiscalização entendeu que a referência temporal para a configuração da infração seria o dia 29 de setembro, que corresponde à data de aniversário da Emenda nº 00 do RBAC nº 161 [Publicada no Diário Oficial da União de 29 de setembro de 2011, Seção 1, página 25]. A mesma data foi considerada, originalmente, para a fixação do prazo para apresentar o PEZR para registro na ANAC, nos termos do item 161.61 (b) do RBAC nº 161 (Emenda nº 01):

SUBPARTE G

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

161.61 Disposições finais e transitórias (...)

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

- (1) 29 de setembro de 2013, para aeródromos com mais de 45.000 (quarenta e cinco mil) movimentos anuais de aeronaves no ano de 2010;
- (2) 29 de setembro de 2015, para aeródromos com número de movimentos anuais de aeronaves no ano de 2010 entre 10.000 (dez mil) e 45.000 (quarenta e cinco mil); e
- (3) 29 de setembro de 2017, para aeródromos com menos de 10.000 (dez mil) movimentos anuais de aeronaves no ano de 2010.

Quanto a isso, o autuado, por se tratar de operador de aeródromo com mais de 45.000 (quarenta e cinco mil) movimentos anuais de aeronaves no ano de 2010, deveria ter apresentado o PEZR para registro na ANAC até 29/09/2013. Uma vez não tendo apresentado o PEZR no prazo estipulado, foi lavrado o Auto de Infração nº 01565/2014 (00065.074366/2014-74) em 26/05/2014, com o intuito de apurar conduta infracional praticada pelo operador de aeródromo.

O que se pretende apurar no presente feito, no entanto, não se confunde com o que foi analisado no âmbito do processo 00065.074366/2014-74, mas sim, o fato de o regulado, na condição de operador de aeródromo com média anual de movimento de aeronaves dos últimos 3 (três) anos superior a 7.000 (sete mil), ter se mantido em mora e não ter apresentado o PEZR para registro na ANAC, com fulcro não no item 161.61 (b), mas sim, no item 161.15 (a) (1) do RBAC nº 161.

Sob esse aspecto, e considerando que o ente regulado deve dispor de um ano em sua integralidade para a apresentar o PEZR perante a ANAC, o entendimento consolidado pela Gerência de Normas, Análise de Autos de Infração e Demandas Externas (GNAD/SIA) é o de que a infração administrativa restaria configurada não no dia 30 de setembro de cada ano, mas sim, no primeiro dia do ano subsequente ao ano de inadimplência, isto é, em que tiver sido identificado o descumprimento da obrigação prevista no item 161.15 (a) (1) do RBAC nº 161.

Assim, considerando que em 2014 (01/01/2014), a média de movimentação dos 3 anos anteriores (2013, 2012 e 2011) foi de 53.000 movimentos (conforme dado do AI), o autuado tinha até o dia 31/12/2014 para apresentar o PEZR. Não o fazendo, em 01/01/2015 configurou-se uma infração. A cada novo ano configurou-se uma infração.

Dessa maneira, entende-se que as datas das 5 (cinco) condutas apontadas no auto de infração devem ser 01/01/2015, 01/01/2016, 01/01/2017, 01/01/2018 e 01/01/2019, quando, de fato, foram constatados os descumprimentos das obrigações de apresentar o PEZR para registro na ANAC, respectivamente, nos anos de 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018.

O erro na indicação das datas não chegou a afetar a essência do ato administrativo praticado, já que não dificultou o atingimento de sua finalidade de individualização e apuração de infração ou implicou qualquer prejuízo ao exercício, pelo autuado, de seu direito à ampla defesa e ao contraditório. Não tendo sido demonstrado nenhum prejuízo decorrente desse vício e, ante a

forma simples que rege os atos administrativos, não há que se falar em nulidade do auto de infração sob esse aspecto (*pas de nullité sans grief*).

Com esse enfoque, recomenda-se a convalidação do Auto de Infração nº 009425/2019 no que concerne às datas da ocorrência, com fundamento no art. 19 da Resolução 472/2018, para que nele deixem de constar os dias 30/09/2014, 30/09/2015, 30/09/2016, 30/09/2017 e 30/09/2018, e passem a constar os dias 01/01/2015, 01/01/2016, 01/01/2017, 01/01/2018 e 01/01/2019, quando, de fato, o autuado teria descumprido a obrigação de apresentar o PEZR para registro na ANAC nos anos de 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018.

Convém esclarecer que no curso das supostas infrações cometidas pelo autuado, houve alterações nos normativos que dispunham sobre o processo administrativo sancionador no âmbito da competência da Agência, de modo que o item 23 da Tabela II (Construção, modificação, operação, manutenção e resposta à emergência em aeródromos), com redação dada pela Resolução ANAC nº 382, de 14 de junho de 2016, originalmente mencionado no auto de infração, não deve ser aplicado a todas as condutas a serem apuradas no processo.

Isso porque a Procuradoria Federal junto à ANAC consolidou o entendimento de que no direito administrativo sancionador prevalece o brocardo *tempus regit actum*, isto é, as condutas regem-se pelas normas vigentes à época em que ocorreram; os atos normativos, sejam mais benéficos ou não ao regulado, não se aplicam aos fatos anteriores a sua vigência. Corroborando esse entendimento, o parágrafo único do art. 82 da Resolução 472/2018 é claro ao especificar o seguinte:

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. (original não grifado)

Considerando a infração ora analisada, verifica-se que a redação original do item 23 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, vigente à época das condutas praticadas em 01/01/2015 e 01/01/2016, previa a aplicação de sanção de multa nos valores mínimo, intermediário e máximo para a conduta descrita como:

23. Não obedecer quaisquer preceitos do Código Brasileiro de Aviação Civil e das Normas Regulamentares não elencados acima: Nacional 20.000 35.000 50.000 (original não grifado)

Já as condutas identificadas em 01/01/2017 e 01/01/2018 foram cometidas sob a égide do item 23 da Tabela II (Construção, modificação, operação, manutenção e resposta à emergência em aeródromos), Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, com redação dada pela Resolução ANAC nº 382, de 14 de junho de 2016, que previa a aplicação de sanção de multa nos valores mínimo, intermediário e máximo para a conduta descrita como:

23. Descumprir previsão do Código Brasileiro de Aeronáutica ou regra afeta à construção, modificação, operação, manutenção ou resposta à emergência em aeródromo não contemplada nos demais itens desta tabela. (Redação dada pela Resolução nº 382, de 14.06.2016) 8.000 14.000 20.000 (original não grifado)

Por fim, com o advento da Resolução ANAC nº 472/2018, vigente a partir de 04/12/2018, considera-se que a conduta verificada em 01/01/2019 deve ser enquadrada no item “n” da Tabela II (Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos) do Anexo III dessa resolução, que estabelece a aplicação de sanção de multa nos valores mínimo, intermediário e máximo para a conduta descrita como:

n) Descumprir previsão do Código Brasileiro de Aeronáutica ou regra afeta à construção, modificação, operação, manutenção ou resposta à emergência em aeródromo não contemplada nos demais itens desta tabela. 8.000 14.000 20.000 (original não grifado)

Pelas razões expostas, no que tange ao enquadramento normativo das conduta apontadas, recomenda-se a convalidação do auto de infração, com fundamento no art. 19 da Resolução 472/2018, para que passe a vigorar nos seguintes termos:

Capitulação: Lei nº 7.565/86, art. 289, inciso I; Regulamento Brasileiro de Aviação Civil – RBAC nº 161, item 161.11 (c) c/c 161.15 (a); Resolução ANAC nº 25/2008, Anexo III, Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos), item 23; Resolução nº 25/2008, Anexo III, Tabela II (Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos), item 23 (com redação dada pela Resolução ANAC nº 382, de 14/06/2016); e Resolução nº 472/2018, Anexo III, Tabela II (Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos), item “n”.

Tendo em vista que a convalidação recomendada não traz qualquer sorte de prejuízo ao contraditório e à ampla defesa do interessado, sobretudo porque não altera a descrição objetiva do fato ou do ato constitutivo da infração objeto de apuração, tampouco traz valores de multa superiores aos trazidos pelo enquadramento original do auto de infração, não se vislumbra a

necessidade de abertura de novo prazo de defesa, nos termos do § 2º, art. 19 da Resolução ANAC nº 472/2018.

Em defesa de mérito, o autuado argumenta que as tratativas “começaram em 2018 com a assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) nº 01/2018”, e que posteriormente o Aeroporto de Vitória foi retirado do TAC “com a ciência e aceitação da ANAC”, vez que havia sido incluído no rol de concessões do governo federal.

Salienta que em setembro de 2019 o aeroporto estava em fase de transição para o novo concessionário e que a sua decisão sobre a não elaboração do PEZR teria levado em consideração o posicionamento de outros concessionários, que teriam rejeitado, em sede de outras concessões, o “planejamento de ruído feito pela Infraero”.

Exceto quando comprovado o afastamento da obrigação nos autos, eventuais tratativas sobre ajustamento de conduta ou o entendimento sobre o posicionamento de concessionários quanto ao mérito do “planejamento de ruído feito pela Infraero” não eximem o operador de aeródromo do cumprimento de normas de natureza cogente, especialmente, no caso, no que concerne a apresentação tempestiva do PEZR para registro na ANAC. Ademais, tratativas não configuram, de forma alguma, isenção de requisito.

Lembre-se que o que se apura no presente processo são as condutas do autuado cometidas em 01/01/2015, 01/01/2016, 01/01/2017, 01/01/2018 e 01/01/2019, por não ter apresentado o PEZR para registro na ANAC, respectivamente, até 31/12/2014, 31/12/2015, 31/12/2016, 31/12/2017 e 31/12/2018, conforme critério estabelecido no item 161.15 (a) (1): esta sim é a obrigação que se reputa descumprida pelo autuado. Qualquer medida tomada *a posteriori* em sede de adoção de ações corretivas da não conformidade, portanto, não tem o condão de afastar a responsabilidade do autuado pelos fatos anteriormente verificados.

Importante, também, frisar 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. Não há que se falar em falta de razoabilidade ou proporcionalidade na imposição de sanção prevista nos atos normativos vigentes.

Para afastar o que lhe foi imputado caberia ao autuado comprovar que nos 3 (três) anos anteriores a 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018 a média anual de movimento de aeronaves não superou o limite de 7.000 (sete mil) movimentos – o que o isentaria de registrar um PEZR junto à ANAC. Tampouco apresentou junto aos autos qualquer PEZR vigente até então, que tenha sido previamente registrado na ANAC.

Considerando os elementos do processo e a ausência de evidências consistentes em contrário, entende-se caracterizadas 5 (cinco) infrações, de autoria do autuado, consistentes em deixar de apresentar para registro na ANAC um Plano Específico de Zoneamento de Ruído (PEZR) do Aeroporto de Vitória – Eurico de Aguiar Salles (SBVT), o que foi constatado pela fiscalização em 5 (cinco) anos consecutivos, com base na verificação da média anual de movimentação de aeronaves nos últimos 3 (três) anos anteriores a 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018, condutas estas descritas no AI nº 009425/2019, razão pela qual se propõe que seja a ele aplicada a providência administrativa de multa, prevista no artigo 289, inciso I da Lei 7.565/1986.

(...)

(grifos no original)

O setor competente, em decisão motivada, datada de 14/04/2020 (SEI! 4234981 e 4235281), confirmou os 05 (cinco) atos infracionais, enquadrando as referidas infrações no inciso I do artigo 289 do CBA, c/c o item 161.11(c) e o item 161.15(a), ambos do RBAC 161 - Emenda nº 01, de 10/09/2013 (publicada no D.O.U. em 13/09/2013), aplicando, considerando ausência de condições atenuantes e/ou agravantes (incisos dos §§1º e 2º, ambos do art. 22 da *então vigente* Resolução ANAC nº. 25/08 e, *ainda*, nos incisos dos §§1º e 2º, ambos do art. 36 da *hoje vigente* Resolução ANAC nº. 472/18), *ao final*, 02 (duas) sanções, estas correspondentes às infrações cometidas em 01/01/2015 e 01/01/2016, no valor de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais), cada uma, que é o valor intermediário previsto no item 23 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do ANEXO III da Resolução ANAC nº 25/2008; 02 (duas) sanções, estas correspondentes às infrações cometidas em 01/01/2017 e 01/01/2018, no valor de R\$ 14.000,00 (quatorze mil reais), cada uma, que é o valor intermediário previsto no item 23 da TABELA II (Construção, modificação, operação, manutenção e resposta à emergência em aeródromos), ANEXO III da *então vigente* Resolução ANAC nº 25/2008, com redação dada pela Resolução ANAC nº 382, de 14/06/2016; e 01 (uma) sanção, esta correspondente à infração cometida em 01/01/2019, no valor de R\$ 14.000,00 (quatorze mil reais), que é o valor intermediário previsto no item “n” da TABELA II (Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos), ANEXO III da *hoje vigente* Resolução ANAC nº 472/2018, perfazendo-se, *assim*, um valor total de R\$ 112.000,00 (cento e doze mil reais).

No presente processo, verifica-se que o interessado foi, *devidamente*, notificado da decisão, em 27/07/2020 (SEI! 4578823), oportunidade em que apresenta seu recurso, em 06/08/2020 (SEI! 4623467 e 4623464), alegando:

(i) a atipicidade da conduta e ocorrência de *bis in idem* - A recorrente alega a incidência do instituto do *bis in idem*. Como apontado acima, tanto em decisão de primeira instância como nesta análise, ficou bem caracterizado que se tratam de 05 (cinco) atos infracionais. No entanto, deve-se observar se ao caso em tela pode-se aplicar o instituto da infração de natureza continuada, hoje já normatizado por esta ANAC, o que será abordado nesta análise, em item específico, oportunamente.

(ii) a impossibilidade do cumprimento dos prazos fixados na norma - Esta alegação da empresa interessada não pode excluir a sua responsabilização quanto aos atos infracionais que lhe estão sendo imputados no presente processo. O ente regulado deve ser diligente, no sentido de observar e cumprir, *perfeitamente*, o estabelecido pela normatização em vigor. Caso tenha alguma dificuldade operacional que justifique ou, *quem sabe*, venha a prejudicar o cumprimento da norma, o regulado deve se antecipar e, *previamente*, se socorrer do órgão regulador, de forma que, *antecipadamente*, ou seja, antes do cometimento do ato infracional, venha a acordar, *se for o caso*, uma condição especial ou, *quiza*, receba orientações para que possa cumprir a norma.

iii) a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC nº 001/2018 - Esta alegação da empresa recorrente, *na verdade*, não exclui a sua responsabilidade administrativa quanto aos atos infracionais já cometidos, os quais estão lhe sendo imputados no presente processo. O TAC, *caso realizado pelo ente regulado*, reflete em um compromisso deste com o órgão regulador, no que tange à proposição/missão de um prazo razoável para que o regulado se adeque ao perfeito cumprimento da normatização em vigor, sem, *contudo*, ter o poder de excluir a sua responsabilidade quanto aos atos infracionais que, *porventura*, já tenham sido praticados. O TAC servirá para que o regulado, *durante o prazo acordado com a Administração*, não seja, *novamente*, autuado pelo mesmo ato em desacordo com a norma.

(iv) a possibilidade da aplicação da Resolução ANAC nº 566, de 12/06/2020 - Tendo em vista a entrada em vigor da Resolução ANAC nº 566, de 12/06/2020, será analisado, *adiante em item específico*, a possibilidade de aplicação ou não do instituto da *infração de natureza continuada*.

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

6. DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO

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

Da Norma Vigente à Época dos Fatos:

Quanto aos valores das multas aplicadas pela decisão de primeira instância administrativa, ou seja:

a) 02 (duas) sanções, estas correspondentes às infrações cometidas em 01/01/2015 e 01/01/2016, no valor de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais), cada uma, que é o valor intermediário previsto no item 23 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do ANEXO III da Resolução ANAC nº 25/2008;

b) 02 (duas) sanções, estas correspondentes às infrações cometidas em 01/01/2017 e 01/01/2018, no valor de R\$ 14.000,00 (quatorze mil reais), cada uma, que é o valor intermediário previsto no item 23 da TABELA II (Construção, modificação, operação, manutenção e resposta à emergência em aeródromos), ANEXO III da *então vigente* Resolução ANAC nº 25/2008, com redação dada pela Resolução ANAC nº 382, de 14/06/2016; e

c) 01 (uma) sanção, esta correspondente à infração cometida em 01/01/2019, no valor de R\$ 14.000,00 (quatorze mil reais), que é o valor intermediário previsto no item “n” da Tabela II (Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos), ANEXO III da *hoje vigente* Resolução ANAC nº 472/2018.

Importante trazer aos autos o entendimento exposto em parecer da Procuradoria Federal junto à ANAC nº 00154/2015/DDA/PFANAC/PGF/AGU, datado de 01/07/2015, o qual apresenta recomendações quanto

à vigência das normas da ANAC. Segundo essa exposição, tal vigência é imediata, inclusive para aplicação nos processos administrativos em curso. Acrescenta ainda que as alterações normativas têm o objetivo de padronizar condutas futuras. Por fim, quanto à dosimetria da sanção, essa Procuradoria recomenda que a aplicação das penalidades seja de acordo com a norma em vigência na data do cometimento do ato infracional.

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

Das Condições Atenuantes:

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

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

Resolução ANAC nº. 25/08

CAPÍTULO II - DAS ATENUANTES E AGRAVANTES

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

§ 1º São circunstâncias atenuantes:

I - o reconhecimento da prática da infração;

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

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

Deve-se concordar com esta posição, na medida em que, *em nova consulta*, realizada em 28/09/2020, à folha de extrato de pagamentos do SIGEC, correspondente ao interessado, observa-se a presença de sanções administrativas, compreendidas dentro do prazo de um ano da aplicação da sanção objeto do presente processo (*por exemplo*, Processos nºs. 00065.068059/2014-54; 00058.016400/2016-47; 00058.505619/2017-05; 00065.547490/2017-13 e 00058.014112/2018-10). *Dessa forma*, observa-se que tal circunstância não pode ser aplicada, configurando, *no caso em tela*, a ausência da condição atenuante prevista no inciso III do §1º do art. 22 da *então vigente* Resolução ANAC nº. 25/08, bem como no inciso III do §1º do art. 36 da Resolução ANAC nº. 472/18, *hoje vigente*.

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

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

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

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

SÚMULA ADMINISTRATIVA ANAC Nº 001/2019

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

No caso em tela, verifica-se que a empresa interessada, *em sede de defesa* (SEI! 3486067), requer, *ao final*, “[...] que o Auto de Infração seja declarado nulo, e reconhecida a inexistência da infração pela INFRAERO, cancelando-se todos os efeitos dela decorrentes. Caso assim não entenda o julgador, requer que a penalidade seja fixada em seu patamar mínimo”. *Em sede recursal*, a empresa recorrente “[...] requer a Infraero a reforma da decisão administrativa de primeira instância para que sejam acatados os argumentos apresentados na defesa e neste recurso e anulado o Auto de Infração nº 009425/2019”. Requer, ainda, que “[...], caso não sejam acolhidos os fundamentos ora apresentados, a revisão dos valores das multas aplicadas com fulcro na Resolução ANAC nº 566/2020” (SEI! 4623464).

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

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

Das Condições Agravantes:

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

Resolução ANAC nº. 25/08

CAPÍTULO II - DAS ATENUANTES E AGRAVANTES

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

(...)

§ 2º São circunstâncias agravantes:

I - a reincidência;

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

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

IV - exposição ao risco da integridade física de pessoas;

V - a destruição de bens públicos;

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

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

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

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

25/08, bem como nos incisos do §2º do art. 36 da, *hoje vigente*, Resolução ANAC nº. 472/18.

Observa-se, *então*, não existir nenhuma circunstância atenuante e/ou agravante, conforme previstos nos incisos dos §§1º e 2º, ambos do artigo 22 da *então vigente* Resolução ANAC nº. 25/08, bem como, *também*, conforme dispostos nos incisos dos §§1º e 2º, ambos do art. 36 da Resolução ANAC nº. 472/18, *hoje vigente*.

Quanto à Aplicabilidade do Instituto da Infração de Natureza Continuada por esta ANAC:

Observa-se que, diante dos fatos ocorridos, o agente fiscal aponta se tratar de um total de 05 (cinco) infrações, tendo em vista a empresa interessada (operador de aeródromo) *deixar de ter um Plano de Zoneamento de Ruído - PZR conforme dispositivos estabelecidos em normativo*, em afronta ao inciso I do artigo 289 do CBA c/c o item 161.11(c) e o item 161.15(a), ambos do RBAC 161 - Emenda nº 01, de 10/09/2013 (publicada no D.O.U. em 13/09/2013) c/c o item 23 da TABELA II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do ANEXO III da *então vigente* Resolução ANAC nº 25/2008, ou c/c o item 23 da TABELA II (Construção, modificação, operação, manutenção e resposta à emergência em aeródromos), ANEXO III da *então vigente* Resolução ANAC nº 25/2008, com redação dada pela Resolução ANAC nº 382, de 14/06/2016, ou c/c o item "n" da TABELA II (Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos), ANEXO III da *hoje vigente* Resolução ANAC nº 472/2018, resultando, *ao final*, em 05 (cinco) sanções de multa, todas no *patamar médio* previsto na norma, sendo 02 (duas) sanções, estas correspondentes às infrações cometidas em 01/01/2015 e 01/01/2016, no valor de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais), cada uma, que é o valor intermediário previsto no item 23 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do ANEXO III da Resolução ANAC nº 25/2008; 02 (duas) sanções, estas correspondentes às infrações cometidas em 01/01/2017 e 01/01/2018, no valor de R\$ 14.000,00 (quatorze mil reais), cada uma, que é o valor intermediário previsto no item 23 da TABELA II (Construção, modificação, operação, manutenção e resposta à emergência em aeródromos), ANEXO III da *então vigente* Resolução ANAC nº 25/2008, com redação dada pela Resolução ANAC nº 382, de 14/06/2016; e 01 (uma) sanção, esta correspondente à infração cometida em 01/01/2019, no valor de R\$ 14.000,00 (quatorze mil reais), que é o valor intermediário previsto no item "n" da Tabela II (Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos), ANEXO III da *hoje vigente* Resolução ANAC nº 472/2018 [Decisão de Primeira Instância, esta datada de 14/04/2020 (SEI! 4234981 e 4235281)].

A recorrente, *em sede recursal*, alega a incidência do princípio do *non bis in idem*, o que não pode prosperar, pois, *como já abordado acima*, os atos tidos como infracionais, os quais se encontram sendo processados no presente processo, *salvo engano*, não fazem parte de qualquer outro procedimento administrativo sancionador em desfavor deste mesmo ente interessado, não havendo, *assim*, notícia de que este foi, *de alguma forma*, punido pelos referidos atos infracionais. *No entanto*, deve-se observar a possibilidade ou não da incidência do instituto da infração de natureza continuada.

O recorrente sustenta a aplicação do instituto da "infração continuada", o que, *segundo entende*, resultaria na aplicação de apenas uma das sanções, sendo as demais, *ao seu sentir*, decorrentes de, *talvez*, certa "continuidade delitiva", identificando-se relação estreita entre o processamento em curso e o "crime de ação múltipla", esta última figura própria do Direito Penal.

Deve-se reconhecer a aplicabilidade do instituto da *infração continuada*, o qual foi extraído do *Direito Penal*, no âmbito do *Direito Administrativo*, apesar de receber aceitação restrita junto à doutrina administrativista.

Maysa Abrahão Tavares VERZOLA, em sua obra **Sanção no Direito Administrativo**, São Paulo: Editora Saraiva, 2011. p. 52, quanto à diferença entre o *Direito Penal* e o *Direito Administrativo*, assim aponta alguns contornos, conforme abaixo:

Enquanto pessoa autônoma, as normas constitucionais e legais de Direito Penal limitam sua liberdade como indivíduo. Já as normas de Direito Administrativo dirigem-se ao aspecto societário, comunitário, do indivíduo, em busca do bem-estar e progresso social. [...] Enquanto o delito penal seria uma lesão que põe em perigo direitos subjetivos protegidos juridicamente, o ilícito administrativo nada mais seria que um comportamento contrário aos interesses da Administração.

No entanto, apesar da independência em seus princípios e suas finalidades, o *Direito Administrativo Sancionador* deve reconhecer a sua tangência com o *Direito Penal*, *talvez*, pela sua característica sancionatória, a qual é exercida pela Administração Pública quando no pleno exercício de seu *poder de polícia*. Por esse prisma, pode-se entender, então, que o *Direito Penal* "empresta" ao *Direito Administrativo Sancionador*, entre outros, a obrigatoriedade de se observar alguns de seus princípios, *guardadas as devidas proporções e peculiaridades*, como, *por exemplo: in dubio pro reo*, irretroatividade das normas (a não ser para beneficiar o réu) e o da tipicidade específica. Todos os

princípios referenciados foram, *inclusive*, amplamente utilizados pelos decisores no âmbito desta ANAC, em decisões anteriores em sede de segunda instância administrativa (vide decisões da ex-Junta Recursal).

Sendo assim, não se pode afastar, *preliminarmente ou por completo*, a possibilidade de se considerar a aplicação do instituto do *crime continuado*, ou, no linguajar administrativo, *conduta continuada* ou *infração continuada*, esta última expressão mais próxima e adequada aos processamentos administrativos em curso nesta ANAC.

Quanto ao *crime continuado*, o Código Penal brasileiro - CP adotou a teoria da ficção jurídica, por opção de política criminal, evitando assim a aplicação de sanções penais severas e desnecessárias, preservando um dos fins da penalização, ou seja, a ressocialização do criminoso. Em conformidade com o *caput* do art. 71 do CP, diz-se que há *crime continuado* quando o agente, mediante mais de uma conduta, comete mais de um crime da mesma espécie, sendo necessário, também, que os crimes guardem relação no que diz respeito ao tempo, ao lugar, à maneira de execução e a outras características que façam presumir a *continuidade delitiva*, esta punida pela aplicação de uma única pena, se idênticas, mas se referindo a apenas um só dos crimes. *Ainda por este dispositivo*, sendo as penas diversas, a pena aplicada, *caso se identifique a continuidade delitiva*, será a mais grave, contudo, *em qualquer caso*, a pena será aumentada de um sexto (1/6) a um terço (1/3).

Salvo melhor juízo, pode-se, *sim*, considerar a possibilidade da aplicação deste instituto, *presente no Direito Penal*, onde, através da aplicabilidade do conceito de *crime continuado*, se poderá aplicar, também, no âmbito do *Direito Administrativo Sancionador*, e, *em especial*, no âmbito desta ANAC. No entanto, *a princípio*, observa-se que o referido conceito não se encontra respaldado, em se tratando de processos administrativos sancionadores desta ANAC, na medida em que não se tem notícia de haver qualquer previsão normativa, *primária ou complementar*, no âmbito deste órgão regulador. Importante se reforçar que, *como visto acima*, até mesmo no *Direito Penal*, para se considerar a incidência do *crime continuado*, exige a incidência de alguns critérios/parâmetros, os quais se encontram, *previamente*, estabelecidos e elencados no dispositivo legal que prevê a incidência do referido instituto (*caput* do art. 71 do Código Penal), de forma que, *caso haja adequação aos requisitos dispostos*, só então, o aplicador do direito poderá confirmar a incidência do referido instituto no caso concreto.

No entanto, não se pode confundir a possibilidade de utilização de conceitos extraídos e próprios do *Direito Penal*, quando diante de questões similares no âmbito administrativo, com a sua obrigatoriedade de aplicação, mesmo quando diante de clara afronta aos princípios basilares da Administração Pública.

Lembra-se que o " pilar central " da Administração Pública se fundamenta no *princípio da legalidade*, determinando que a ação estatal deve ser pautada dentro do ordenamento normativo em vigor, considerando-se, assim, o seu sentido amplo (leis, decretos, normas complementares, atos normativos, *entre outros*). A Administração só pode/deve agir caso esteja em consonância com o ordenamento normativo, *ou seja*, sempre em perfeita observância ao referido comando normativo aplicável, o que, *inclusive*, se encontra, *expressamente*, previsto em nossa Carta Magna (*caput* do art. 37 da Constituição da República - CR/88), bem como, na legislação infraconstitucional (*caput* do art. 2º da Lei nº 9.784/99).

Nesse sentido, deve-se apontar que a questão se encontra pacificada na doutrina majoritária, onde, *inclusive*, Alexandre Santos de ARAGÃO, em sua obra **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 62, assim define o *princípio da legalidade*, abaixo *in verbis*:

O princípio da legalidade administrativa significa, então, nessa acepção, que a Administração Pública, ao contrário do particular, que pode fazer tudo o que a lei não proíba, só pode fazer aquilo que a lei esteie.

Para Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO, em sua obra **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiro Editores, 2009. p. 105, o *princípio da legalidade* pode ser conceituado de forma similar, *a saber*:

O princípio da legalidade no Brasil significa que a Administração nada pode fazer senão o que lei determina. Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize.

No âmbito do processo administrativo sancionador, assim aponta Régis Fernandes de OLIVEIRA, em sua obra **Infrações e Sanções Administrativas**, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006. p. 55:

[...] A norma do inciso II do art. 5º da CF não excepcionou nenhuma hipótese, nem outorgou maiores poderes a Administração para que esta agisse de forma arbitrária (entendendo-se o arbitrário como atuação independentemente da lei).

Quanto à jurisprudência, *por sua vez*, observa-se o Superior Tribunal de Justiça - STJ, o qual, *inúmeras vezes*, já lançou mão deste princípio, ratificando, assim, o conceito adotado, *verbi gratia*:

ADMINISTRATIVO. SERVIDORES PÚBLICOS INATIVOS. GRATIFICAÇÃO DE ATIVIDADE TÉCNICO-ADMINISTRATIVA-GATA. DECRETO-LEI Nº 2.200/84. RECEBIMENTO INTEGRAL. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. ADMINISTRADOR PÚBLICO. OBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESTRITA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. I - O art. 5º do Decreto-lei nº 2.200/84, fixou que "Aos funcionários já aposentados a incorporação da Gratificação de Atividade Técnico-Administrativa, far-se-á na razão da metade do percentual máximo atribuído à categoria funcional em que ocorreu a aposentadoria." **II - Segundo o princípio da legalidade estrita - art. 37, caput da Constituição Federal - a Administração está, em toda a sua atividade, adstrita aos ditames da lei, não podendo dar interpretação extensiva ou restritiva, se a norma assim não dispuser. A lei funciona como balizamento mínimo e máximo na atuação estatal.** O administrador só pode efetuar o pagamento de vantagem a servidor público se houver expressa previsão legal, o que não ocorreu na hipótese dos autos em relação à percepção integral da Gratificação de Atividade Técnico-Administrativa aos inativos. III - Recurso especial conhecido e desprovido. (STJ - REsp: 907523 RJ 2006/0265251-2, Relator: Ministro GILSON DIPP, Data de Julgamento: 10/05/2007, T5 - QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJ 29/06/2007 p. 715) (**grifos nossos**).

Reforça-se que a Administração só pode atuar diante da prévia previsão legal e/ou normativa, *ou seja*, em consonância com o que já se encontra determinado pelo ordenamento jurídico. A aplicação deste instituto, *ou qualquer outro que seja*, desde que não esteja inserido previamente no ordenamento, fere o *princípio da legalidade*, conforme acima definido, devendo ser afastado do âmbito desta Administração Pública.

Em suma, deve-se reconhecer a estreita relação existente entre o *Direito Penal* e o *Direito Administrativo Sancionador*, guardadas, *claro*, as devidas e necessárias especificidades, cada qual na proteção e guarda de seus próprios bens jurídicos distintos. *Diante de um caso concreto*, optando o administrador por lançar mão de algum dos princípios próprios do *Direito Penal*, deve-se, *necessariamente*, estar alinhado aos ditames legais e/ou normativos, tendo em vista a vinculação do Poder Público ao *princípio da legalidade*, imprescindível ao pleno exercício do Estado Democrático de Direito. *Sendo assim*, quanto à aplicabilidade do instituto da *infração continuada* por esta ANAC, conceito extraído do *Direito Penal*, poderá ser, *sim*, utilizado, mas desde que, *previamente*, definido/conceituado pela legislação e/ou normatização específica sobre a matéria, oportunidade em que deverá, ainda, determinar os seus contornos e limites/parâmetros, para, *só então*, serem aplicados aos casos em geral.

Recentemente, deve-se reconhecer que esta ANAC elaborou dispositivo normativo complementar específico sobre o instituto da infração de natureza continuada, apresentando seus necessários parâmetros, de forma a ser aplicado, *com segurança*, nos processamentos em curso.

Deve-se entender que, *hoje*, se está diante do necessário conceito e imprescindíveis contornos fáticos e jurídicos, para a aplicação ou não o instituto da *infração de natureza continuada*, se tornando possível a sua aplicação, *no caso em tela ou em qualquer outro caso concreto no âmbito desta ANAC*, em atenção ao *princípio da legalidade*.

Observa-se referência à Lei nº. 9.873/99, a qual *estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências*, onde, *em especial em seu artigo 1º*, determina a incidência do instituto da prescrição em cinco anos para a ação punitiva da Administração, quando no exercício do seu *poder de polícia*, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data do ato ou, **no caso de infração permanente ou continuada**, do dia em que tiver cessado. Nesse sentido, explica-se que tal dispositivo, apesar de reconhecer, *em âmbito administrativo*, a possibilidade de se ter *infração continuada*, *conforme, inclusive, apontado acima*, não viabiliza a sua, *plena e imediata*, aplicabilidade, na medida em que não constitui, *previamente*, o seu conceito/definição, bem como, não estabelece as condições/requisitos necessários no âmbito administrativo desta ANAC e dentro da esfera aeronáutica.

Ao se debruçar sobre a doutrina de Fernandes de OLIVEIRA e de Daniel FERREIRA, deve-se concordar com os ilustres juristas, como, *inclusive já foi abordado acima*, ou seja, entende-se haver, *sim*, a possibilidade de se aplicar, no âmbito do *Direito Administrativo Sancionador*, o instituto da *infração continuada*. No entanto, a exemplo do Código Penal (*caput* do art. 71), o instituto da *infração continuada* deve, *antes de tudo*, ser conceituado, ou melhor, definido no campo de sua atuação, *no caso o aeronáutico*, além de considerar as condições/parâmetros que devem ser, *necessariamente*, observados para que se possa caracterizar, *plenamente*, a sua incidência, tudo de acordo com um ordenamento jurídico prévio, em consonância com o *princípio da legalidade*.

Importante registrar que o próprio citado professor Régis Fernandes de OLIVEIRA, em sua obra **Infrações e Sanções Administrativas**, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 109, no capítulo 20 - Concurso de Infrações e Aplicação de Sanções, *mais especificamente referente à questão*,

no item 20.1 Infração continuada, reconhece, conforme abaixo, *in verbis*:

Há entendimento jurisprudencial que considera a aplicação de multa única para a série de infrações, como um estímulo à prática do ilícito. [...]

Nota-se que o ilustre doutrinador, apesar de favorável à aplicação do instituto da *infração continuada*, registra importante observação, a qual deve ser levada em consideração por qualquer órgão regulador de determinada atividade. O fato de, *até hoje*, não ter se materializado a necessária definição do referido instituto pelas áreas técnicas, bem como, não ter sido normatizado e determinados os necessários requisitos/condições para a sua aplicação, torna-se a sua aplicabilidade, *sem tais critérios, no mínimo*, temerária e, *principalmente*, contrária aos interesses da Administração Pública.

Ainda nesta mesma obra, OLIVEIRA (2005, p. 107) cita o art. 266 da Lei nº. 9.503, de 23/09/1997 - Código de Trânsito Brasileiro, o qual assim dispõe, *in verbis*:

CTB

Art. 266. Quando o infrator cometer, simultaneamente, duas ou mais infrações, ser-lhe-ão aplicadas, cumulativamente, as respectivas penalidades.

Observa-se que o referido acima diploma legal, ao conferir a regulação no que tange às questões relativas ao trânsito brasileiro, prevê a cumulatividade das sanções, em se tratando de duas ou mais infrações, mesmo que simultaneamente.

Observa-se que, à época dos atos tidos como infracionais, *ou seja*, de 15/01/2011 a 17/01/2011, se encontrava em vigor a Resolução ANAC nº. 25/08 (revogada pela Resolução ANAC nº. 472/18), a qual, mesmo não se referindo, *expressamente*, à infração continuada, apresentava, *salvo engano*, a ideia de sua não aplicabilidade, conforme se pode extrair dos dispositivos abaixo *in verbis*:

Resolução ANAC nº. 25/08

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)

(...)

§ 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)

(sem grifos no original)

No acima referido dispositivo, as sanções, na "apuração conjunta dos fatos", são aplicadas "de forma individualizada, pela prática de cada uma das infrações cometidas", sugerindo, *apesar de não expressamente*, a não incidência do instituto da *infração continuada* por esta ANAC.

Este entendimento prevaleceu nesta ANAC, onde se pode verificar diversos outros processos sancionadores, *em casos similares*, nos quais não foram consideradas a aplicação do instituto da *infração continuada*, a saber: Processos nºs. 00066.052932/2012-15; 00065.167973/2013-04; 00065.019481/2012-14; 00065.019512/2012-37; 00065.167986/2013-75; e 00065.021960/2012-09.

Em 04/12/2018, com a vigência da Resolução ANAC nº. 472/18, o instituto da *infração de natureza continuada* mereceu citação, conforme abaixo, *in verbis*:

Resolução ANAC nº. 472/18

(...)

TÍTULO III
DAS PROVIDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS SANCIONATÓRIAS

(...)

Seção VII

Da Decisão em Primeira Instância

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.

(sem grifos no original)

Ocorre que a Resolução ANAC nº. 566, de 12/06/2020, deu nova redação ao referido acima §2º, oportunidade em que passou a vigorar com o texto abaixo, *in verbis*:

Resolução ANAC nº. 472/18

(...)

Art. 32. (...)

(...)

§ 2º As decisões que cominarem sanções deverão discriminar a prática de cada uma das infrações cometidas, observado o art. 37-A desta Resolução. (Incluído pela Resolução nº 566, de 12.06.2020)

(...)

Observa-se, *então*, que o "normativo específico", referido na redação original do §2º do art. 32 da Resolução ANAC nº 472/18, foi implementado com a mudança na redação deste mesmo dispositivo, o qual nos remete ao art. 37-A, abaixo, *in verbis*:

Resolução ANAC nº. 472/18

(...)

Seção IX-A - Da Infração Administrativa de Natureza Continuada (Incluído pela Resolução nº 566, de 12.06.2020)

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. (Incluído pela Resolução nº 566, de 12.06.2020)

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. (Incluído pela Resolução nº 566, de 12.06.2020)

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: (Incluído pela Resolução nº 566, de 12.06.2020)

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. (Incluído pela Resolução nº 566, de 12.06.2020)

(...)

Observa-se que a Resolução ANAC nº 566/20, a qual alterou a Resolução ANAC nº 472/18, *conforme visto acima*, entrou em vigor em 1º de julho de 2020, contando, *assim*, com a inclusão de dispositivos sobre Infração Administrativa de Natureza Continuada, os quais são de aplicabilidade imediata a todos os processos administrativos sancionadores em que não tenha ocorrido o trânsito em julgado administrativo.

Ao se analisar estes dispositivos, *hoje vigentes*, entende-se que esta ANAC apresenta, *a partir de então*, elementos que devem ser observados para a possibilidade de caracterização da aplicação do instituto da *infração de natureza continuada*, nos moldes do art. 37-A supra mencionado.

Sendo assim, as práticas decorrentes de ações ou omissões que, *porventura*, seja constituídas de infrações idênticas e, *ainda*, desde que apuradas na mesma ação fiscalizatória e não havendo violação, poderá, com fundamento no art. 37-A da Resolução ANAC nº 472/18, ser identificada a incidência da *infração de natureza continuada*, cabendo, *então*, a aplicação de sanção com base na dosimetria prevista no art. 37-B deste mesmo diploma normativo.

Em suma, agora, existe um normativo que possibilita a aplicação do instituto da *infração de natureza continuada* aos casos concretos desta ANAC, *ao contrário*, do antes determinado pela *então vigente* à época Resolução ANAC nº. 25/08.

Desta forma, deve-se observar se no caso em tela pode-se ou não aplicar o instituto da *infração de natureza continuada*.

Ao se analisar, *mais detidamente*, o Auto de Infração nº. 009425/2019, de 13/08/2019 (SEI! 3348253) e, *ainda*, o Relatório de Fiscalização nº 009587/2019, de 13/08/2019 (SEI! 3348270), referente à auditoria realizada no Aeroporto de Vitória (SBVT), observa-se tratar da mesma ação fiscal, a qual estabeleceu que todos os 05 (cinco) atos tidos como infracionais ocorreram no período dos dias 01/01/2015, 01/01/2016, 01/01/2017, 01/01/2018 e 01/01/2019. Importante ressaltar que, conforme apontado pelo agente fiscal, os atos infracionais identificados ocorreram de forma sequencial.

Importante, *ainda*, deixar registrado que os atos tidos como infracionais são semelhantes, pois atinge ao mesmo sujeito passivo (INFRAERO), em desacordo aos mesmos dispositivos normativos (inciso I do artigo 289 do CBA c/c o item 161.11(c) e o item 161.15(a), ambos do RBAC 161 - Emenda nº 01, de 10/09/2013 (publicada no D.O.U. em 13/09/2013), contando apenas com algumas variações fáticas, *em especial*, no que tange ao lapso de tempo em que ocorreram, podendo, *assim*, serem considerados de "natureza idêntica", em conformidade com a exigência prevista no *caput* do art. 37-A da Resolução ANAC nº 472/18.

No mesmo sentido, deve-se apontar que este analista técnico não identificou, no presente processo, qualquer subsídio que possa ser considerado apto à materialização de uma possível violação pelo agente infrator, em conformidade com o parágrafo único do art. 37-A do referido diploma normativo.

Pelos argumentos apostos acima, deve-se, *no presente processo*, apontar a possibilidade de se aplicar o *instituto da infração de natureza continuada*, o que, *então*, deverá ser considerado, *oportunamente*, no cálculo da dosimetria da sanção a ser aplicada em definitivo, *se for o caso*.

7. DA SANÇÃO A SER APLICADA EM DEFINITIVO

Observa-se que as sanções aplicadas pela decisão de primeira instância administrativa foram conforme abaixo:

- a) 02 (duas) sanções, estas correspondentes às infrações cometidas em 01/01/2015 e 01/01/2016, no valor de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais), cada uma, que é o valor intermediário previsto no item 23 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do ANEXO III da Resolução ANAC nº 25/2008;
- b) 02 (duas) sanções, estas correspondentes às infrações cometidas em 01/01/2017 e 01/01/2018, no valor de R\$ 14.000,00 (quatorze mil reais), cada uma, que é o valor intermediário previsto no item 23 da TABELA II (Construção, modificação, operação, manutenção e resposta à emergência em aeródromos), ANEXO III da *então vigente* Resolução ANAC nº 25/2008, com redação dada pela Resolução ANAC nº 382, de 14/06/2016; e
- c) 01 (uma) sanção, esta correspondente à infração cometida em 01/01/2019, no valor de R\$ 14.000,00 (quatorze mil reais), que é o valor intermediário previsto no item "n" da Tabela II (Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos), ANEXO III da *hoje vigente* Resolução ANAC nº 472/2018.

Destaca-se que, com base no ANEXO II, *pessoa jurídica*, da *então vigente* Resolução ANAC nº 25/2008, o valor da sanção de multa, referente ao item "n" da Tabela II (Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos) do ANEXO III da *hoje vigente* Resolução ANAC nº 472/2018, poderá ser imputado em R\$ 8.000,00 (grau mínimo), R\$ 14.000,00 (grau médio) ou R\$ 20.000,00 (grau máximo), *para cada uma das infrações cometidas*.

Registra-se que não há a presença de nenhuma das circunstâncias atenuantes (incisos do §1º do art. 22 da *então vigente* Resolução ANAC nº. 25/08) e sem nenhuma condição agravante (§2º do art. 22 da *então vigente* Resolução ANAC nº. 25/08).

No entanto, tendo em vista a possibilidade de aplicação do instituto da *infração de natureza continuada*, deve-se recorrer à fórmula prevista no art. 38-A da Resolução ANAC nº 472/18 (Valor total da multa = valor da multa unitária * quantidade de ocorrências^{1/f}).

Observação Muito Importante: Apesar dos 05 (cinco) atos infracionais estarem distribuídos em 3 (três) TABELAS distintas, tendo em vista a reforma do ANEXO III da *então vigente* Resolução ANAC nº 25/08, o que resultou, *então*, na possível aplicação de 02 (duas) infrações com um valor (R\$ 35.000,00 cada uma) e em outras 03 (três) infrações com outro valor distinto (R\$ 14.000,00 cada uma), *por se tratarem de infrações de natureza continuada*, este Relator entende ser aplicável o valor previsto na TABELA constante da época em que se aperfeiçoaram os atos infracionais continuados, *ou seja, conforme apontado acima*, os valores constantes do item “n” da Tabela II (Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos) do ANEXO III da *hoje vigente* Resolução ANAC nº 472/2018. *Sendo assim*, na aplicação da fórmula prevista no art. 38-A da *hoje vigente* Resolução ANAC nº 472/18, entende-se que se deve utilizar o *patamar médio* previsto na TABELA constante do ANEXO III desta mesma Resolução, *ou seja*, R\$ 14.000,00 (quatorze mil reais), tendo em vista ser este o valor constante no item “n” da TABELA do ANEXO III vigente na época em que as infrações de natureza continuada se aperfeiçoaram. Importante se colocar, *ainda*, que a *hoje vigente* Resolução ANAC nº 472/18, ao prever a aplicabilidade do instituto da *infração de natureza continuada*, *conforme o seu art. 37-A*, previu, *também*, os valores aplicáveis para o seu cálculo, *conforme estabelecido no seu art. 38-A*, não sendo coerente ter considerado nestes cálculos valores constantes de TABELAS anteriores revogadas pela própria Resolução.

CÁLCULO DO VALOR DEFINITIVO DA SANÇÃO A SER APLICADA

Valor da Multa Unitária (patamar médio) - R\$ 14.000,00 (quatorze mil reais)

"f" = sem qualquer condição agravante ($f_1 = 1,85$) e sem nenhuma das condições atenuantes (incisos do §1º do art. 22 da então vigente Resolução ANAC nº 25/08), logo "f" = 1,85.

Valor total da multa = R\$ 14.000,00 * $5^{1/1,85}$ = R\$ 33.415,63 (trinta e três mil, quatrocentos e quinze reais e sessenta e três centavos).

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

8. DO VOTO

Pelo exposto, voto por **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, **REDUZINDO** a sanção aplicada pela autoridade competente da primeira instância administrativa, **para o valor de R\$ 33.415,63 (trinta e três mil, quatrocentos e quinze reais e sessenta e três centavos)**, este correspondente às 05 (cinco) infrações tidas como de *natureza continuada*.

É o voto deste Relator.

Rio de Janeiro, 01 de outubro de 2020.

SÉRGIO LUÍS PEREIRA SANTOS

Especialista em Regulação de Aviação Civil
SIAPE 2438309



Documento assinado eletronicamente por **SERGIO LUIS PEREIRA SANTOS, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 19/04/2021, às 07:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **4824886** e o código CRC **1CE52AEE**.

VOTO**PROCESSO: 00065.043645/2019-09****INTERESSADO: EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA -
INFRAERO**

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

1. Acompanho o voto do Relator, Voto CJIN 4824886, para **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso e **REFORMAR** a sanção aplicada pela autoridade competente da primeira instância administrativa, **REDUZINDO** a penalidade para o valor de R\$ 33.415,63 (trinta e três mil, quatrocentos e quinze reais e sessenta e três centavos), em razão dos cinco atos infracionais de natureza continuada cometidos e descritos no Auto de Infração – AI nº 009425/2019, pelas condutas de deixar de ter um Plano de Zoneamento de Ruído - PZR do aeródromo SBVT conforme dispositivos estabelecidos em normativo, capituladas no inciso I do artigo 289 do CBA c/c item 161.11(c) e o item 161.15(a), ambos do RBAC 161 – Emenda nº 01 c/c item 23 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do ANEXO III da Resolução ANAC nº 25/2008, item 23 da TABELA II (Construção, modificação, operação, manutenção e resposta à emergência em aeródromos), ANEXO III da *então vigente* Resolução ANAC nº 25/2008 e item “n” da Tabela II (Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos) do Anexo III da *hoje vigente* Resolução ANAC nº 472/2018.

É como voto.

Rio de Janeiro, 28 de abril de 2021.

RENATA DE ALBUQUERQUE DE AZEVEDO

Especialista em Regulação de Aviação Civil - SIAPE 1766164

Membro Julgador - Portaria ANAC nº 626, de 27/04/2010



Documento assinado eletronicamente por **Renata de Albuquerque de Azevedo, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 28/04/2021, às 00:01, 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 **5643627** e o código CRC **03156051**.



VOTO

PROCESSO: 00065.043645/2019-09

INTERESSADO: EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO

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

I - Acompanho, na íntegra, o voto-relator, para **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso e **REFORMAR** a sanção aplicada pelo competente setor de primeira instância administrativa, reduzindo a multa para o valor de **R\$ 33.415,63 (trinta e três mil, quatrocentos e quinze reais e sessenta e três centavos)**, este correspondente às 05 (cinco) infrações tidas como de *natureza continuada*, pelas condutas descritas como "*deixar de ter um Plano de Zoneamento de Ruído - PZR conforme dispositivos estabelecidos em normativo*" conforme consta do Auto de Infração nº **009425/2019**.

Cássio Castro Dias da Silva
SIAPE 1467237
Presidente da Turma Recursal



Documento assinado eletronicamente por **Cassio Castro Dias da Silva, Presidente de Turma**, em 27/04/2021, às 12:29, 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 **5644541** e o código CRC **E6DD3FB9**.

SEI nº 5644541



CERTIDÃO

Brasília, 27 de abril de 2021.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO EM SEGUNDA INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA

519ª SESSÃO DE JULGAMENTO DA ASJIN

Processo: 00065.043645/2019-09

Interessado: EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO

Auto de Infração: 009425/2019

Crédito de multa: 669.846/20-8

Membros Julgadores ASJIN:

- Cássio Castro Dias da Silva - SIAPE 1467237 - Portarias ANAC nº 751, de 07/03/2017, e nº 1.518, de 14/05/2018 - Presidente Turma Recursal – RJ
- Sérgio Luís Pereira Santos - SIAPE 2438309 - Portaria ANAC nº 1.921, de 21/10/2009 - Relator
- Renata de Albuquerque de Azevedo - SIAPE 1766164 - Portaria ANAC nº 626, de 27/04/2010 - Membro Julgador

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

2. A ASJIN, por unanimidade, votou por **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso e **REFORMAR** a sanção aplicada pela autoridade competente da primeira instância administrativa, **REDUZINDO** a penalidade para o valor de **R\$ 33.415,63 (trinta e três mil, quatrocentos e quinze reais e sessenta e três centavos)**, em razão dos cinco atos infracionais de natureza continuada cometidos e descritos no Auto de Infração – AI nº 009425/2019, pelas condutas de *deixar de ter um Plano de Zoneamento de Ruído - PZR do aeródromo SBVT conforme dispositivos estabelecidos em normativo*, capituladas no inciso I do artigo 289 do CBA c/c item 161.11(c) e o item 161.15(a), ambos do RBAC 161 – Emenda nº 01 c/c item 23 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do ANEXO III da Resolução ANAC nº 25/2008, item 23 da TABELA II (Construção, modificação, operação, manutenção e resposta à emergência em aeródromos), ANEXO III da *então vigente* Resolução ANAC nº 25/2008 e item “n” da Tabela II (Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos) do Anexo III da *hoje vigente* Resolução ANAC nº 472/2018.

3. Os Membros Julgadores seguiram o voto relator.



Documento assinado eletronicamente por **Cassio Castro Dias da Silva, Presidente de Turma**, em 29/04/2021, às 09:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **SERGIO LUIS PEREIRA SANTOS, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 30/04/2021, 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](#).



Documento assinado eletronicamente por **Renata de Albuquerque de Azevedo, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 30/04/2021, às 23:45, 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 **5653806** e o código CRC **31C54A2E**.
