



VOTO

PROCESSO: 00066.023423/2018-71

INTERESSADO: AEROPORTOS BRASIL VIRACOPOS S.A.

RELATOR: RICARDO BISINOTTO CATANANT

1. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

1.1. A Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, conferiu competência à ANAC para regular e fiscalizar a segurança da aviação civil, expedir regras sobre segurança em área aeroportuária, bem como decidir, em último grau de recurso, sobre as matérias de sua competência (art. 8º, incisos X, XI e XLIII).

1.2. O regulamento da ANAC, aprovado pelo Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006, estabelece que, no exercício de suas atribuições, cabe à Agência apurar, julgar, aplicar penalidades ou adotar providências administrativas por infrações previstas na Lei nº 7.565, de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), ou em legislação complementar, bem como conhecer os respectivos recursos (Anexo I, art. 6º).

1.3. O Regimento Interno da ANAC, aprovado pela Resolução nº 381, de 14 de junho de 2016 e alterações posteriores, prevê que compete à Diretoria, em regime de colegiado, analisar, discutir e decidir em instância administrativa final as matérias de competência da Agência (art. 9º) e à Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância – ASJIN, compete o recebimento e a admissibilidade dos recursos contra as suas próprias decisões (art. 30, inciso III).

1.4. Trata-se de recurso administrativo (SEI 4627141) interposto pela Aeroportos Brasil – Viracopos S.A. – em recuperação judicial, concessionária do Aeroporto Internacional de Viracopos, em Campinas/SP, em face de decisão de segunda instância (SEI 4370373), certificada no dia 25/05/2020 pela ASJIN, que resultou na aplicação de multa no valor de R\$ 130.000,00 (cento e trinta mil reais).

1.5. Consta-se, portanto, que a matéria em discussão é de alçada da Diretoria Colegiada da ANAC, estando o encaminhamento feito pela ASJIN revestido de amparo legal, podendo concluir que estão atendidos os requisitos de competência para a deliberação sobre o recurso apresentado pelo interessado.

2. DA ANÁLISE

2.1. O presente processo administrativo sancionador teve origem em uma constatação de portas danificadas no terminal de passageiros, com acesso direto à área restrita - lado ar, realizada pela Gerência de Investimentos e Obras (GIOS) da Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos (SRA), em visita realizada no período de 29 a 31/08/2017 para atualização da evolução das obras e investimentos em infraestruturas realizados no aeroporto de Viracopos. Em 28/03/2018, a área consolidou o relatório de visita (SEI 2234231) e em 11/04/2018 comunicou (SEI 1705654) a Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (SIA) dos fatos notados, tendo em vista a competência daquela Superintendência no que se refere à segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita (AVSEC).

2.2. Considerando o lapso temporal entre a observação da condição e seu relato, em 17/04/2018, a Gerência de Segurança da Aviação Civil contra Atos de Interferência Ilícita, no âmbito da SIA, solicitou (SEI 1725463) o levantamento de existência de atividade de fiscalização recente no aeródromo, que tivesse englobado a verificação das condições de portas nos limites da Área Restrita de Segurança (ARS), recomendando, em caso negativo, a realização de inspeção pontual das portas por equipe lotada no Núcleo Regional de Aviação Civil (NURAC) com capacitação AVSEC.

2.3. Apurado não ter havido atividade de fiscalização recente no aeródromo no aspecto AVSEC pertinente, em 23/04/2018, a Gerência Técnica de Controle de Qualidade AVSEC (GTCQ) cadastrou

Documento de Segurança da Aviação Civil (DSAC) nº 113.2018 (SEI 00058.015721/2018-96) e demandou ao NURAC-VCP, em 9/05/2018 (SEI 1776731), a verificação por servidor capacitado quanto à situação atual das irregularidades AVSEC apontadas nos itens 6.99 a 6.122 do relatório de visita da GIOS (SEI 2234231). Orientou ainda que, caso se verificasse a persistência das irregularidades, o NURAC-VCP procedesse às autuações necessárias e informasse à GTCQ, no prazo de 15 (quinze) dias, para prosseguimento do processo.

2.4. Em 11/07/2018, a GTCQ comunicou (SEI 2004776) ao responsável AVSEC do aeroporto que realizaria auditoria, no período de 07 a 10/08/2018, em conformidade com o Plano Anual de Controle de Qualidade AVSEC (PACQ/AVSEC 2018), publicado por meio da Portaria nº 742/SIA, de 5 de março de 2018, sem, entretanto, mencionar as irregularidades identificadas pelo citado relatório de visita.

2.5. A auditoria foi realizada conforme planejada, sendo que o relatório (SEI 1967329) foi encaminhado ao operador de aeródromo em 27/09/2018 (SEI 2269680), solicitando, no prazo de 30 (trinta) dias, o envio de evidências objetivas de correção das não conformidades apontadas – incluindo a situação dos pontos de acesso emergencial – ou, não havendo solução imediata, uma proposta de ações corretivas, com as medidas a serem adotadas e os prazos para efetivação das correções.

2.6. Contudo, em 18/09/2018, o NURAC-VCP lavrou o auto de infração objeto do recurso em apreciação. Tal conduta foi apontada na defesa prévia da autuada (SEI 2432691) como ausência de formalização de oportunidade para adoção das ações corretivas, e que alegadamente a fiscalização AVSEC teria procedido diretamente à autuação, *“desconsiderando todas as medidas substitutivas adotadas pela Concessionária e revelando intuito de autuar a Concessionária a todo custo”*.

2.7. Os movimentos posteriores à lavratura do auto de infração são aqueles já trazidos em meu relatório. Em instância administrativa final, a Concessionária alega (SEI 4627141), preliminarmente, que houve extrapolação de competência da decisão de segunda instância, que teria se utilizando inadequadamente do art. 64 da lei 9.784/99 e do art. 44 da Resolução 472/2017. Quanto ao mérito, reconhece, parcialmente, o ato infracional, tão somente quanto à ausência de alarme sonoro e alega que o auto de infração fixou a possibilidade de aplicação de apenas uma multa, que o tipo sancionador permite a aplicação de apenas uma sanção, a incidência do compêndio de elementos de fiscalização ao caso concreto, o inadequado entendimento quanto à valoração da conduta, a subversão ao artigo 20 da LINDB e, subsidiariamente, a aplicação do conceito da infração de natureza continuada.

2.8. De pronto, cumpre enfatizar que não merece prosperar a alegação da recorrente de utilização inadequada do art. 64 da Lei 9.784/99, na decisão recorrida, posto que o dispositivo é claro ao estabelecer que o órgão competente para decidir o recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida. Além disso, dispõe o parágrafo único do referido artigo que se decorrer gravame à situação do recorrente, deverá este ser cientificado para que formule suas alegações antes da decisão. O artigo 44, § 3º, da Resolução 472/2017, por sua, traz em seu bojo a mesma previsão.

2.9. No presente caso, conforme documentação acostada aos autos, após verificada a possibilidade de agravamento da sanção (SEI 3638499), foi concedido novo prazo para manifestação da autuada (SEI 3727245), em atendimento ao disposto no parágrafo único do art. 64, da Lei nº 9.784/99, e no art. 44, §3º, da Resolução ANAC nº 472/2018. Assim sendo, afasta-se a alegação apresentada pela recorrente quanto a esse ponto, visto que resta evidenciado nos autos a correta aplicação da legislação para o agravamento da sanção quando do julgamento de segunda instância.

2.10. Quanto às demais alegações de mérito apresentadas pela recorrente, é relevante considerar, inicialmente, que a infração em discussão foi enquadrada no item 25 da Tabela III (Segurança da Aviação Civil – Operador de Aeródromo) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, a qual prevê a conduta descrita como: *“Manter os pontos de acesso emergencial sem alguma das características gerais exigidas pela norma (avisos de alerta, monitoramento por CFTV, fechado e trancado por dispositivos frangíveis ou alarme sonoro, quando necessário)”*. Frise-se que, conforme trazido pela recorrente (SEI 3806243), que tanto na norma material quanto no respectivo Compêndio de Elementos de Fiscalização (CEF) a palavra "pontos" foi usada no plural, podendo levar ao entendimento de que a existência de um ou mais pontos de acesso deficiente caracterize um único ato repreensível, causando duplo entendimento, conforme observado na divergência entre a decisão de primeira e de segunda instâncias no âmbito da ANAC.

2.11. A análise em primeira instância (SEI 3363946) considerou que configura uma só infração a conduta de deixar os pontos de acesso emergencial sem apresentar suas características gerais, apuradas no mesmo contexto fiscalizatório, aplicando uma única multa no patamar médio de R\$ 17.500,00 (dezessete

mil e quinhentos reais). Já em segunda instância, a ASJIN entendeu, por unanimidade (SEI 4370373), que as irregularidades apontadas não poderiam ser consideradas como um único ato infracional, mas 13 (treze) atos infracionais distintos, correspondentes a cada um dos portões relacionados. Assim, decidiu pelo agravamento da multa aplicada, passando-a para R\$ 130.000,00 (cento e trinta mil reais), considerando a presença de uma atenuante.

2.12. Em caso análogo (SEI 00058.127067/2015-10), este mesmo colegiado acolheu por unanimidade minhas considerações (SEI 4252733) quanto a disposições normativas ambíguas, procedendo em recomendação às áreas técnicas responsáveis pela regulação e fiscalização, *“que estudem proposta de aprimoramento dos normativos vigentes, de modo a afastar possíveis ambiguidades e/ou divergências de interpretação, aperfeiçoando os mecanismos de enforcement a serem aplicados em consonância com seu efeito educativo, bem como aprimorar a fiscalização introduzindo uma abordagem baseada em riscos [...]”* (SEI 4334653).

2.13. Quanto à dosimetria, acompanho a decisão da ASJIN pelo reconhecimento de circunstância atenuante prevista no inciso III do §1º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472/18. Em consulta ao extrato de pagamentos do SIGEC (SEI 3631959), não foram observadas condutas da concessionária no período de 12 (doze) meses que antecedem o cometimento da infração em julgamento, e que tenham tido aplicação definitiva de sanção.

2.14. Dessa forma, considerando a ausência de aplicação de providências preventivas de fiscalização que pudessem ter permitido a correção do comportamento irregular do regulado, sem necessariamente recorrer ao caráter punitivo, a disposição normativa ambígua, a jurisprudência deste colegiado, e ainda a necessidade de se considerar o aspecto educativo da penalidade, entendo cabível a aplicação de apenas uma infração ao presente caso.

3. DO VOTO

3.1. Diante das razões expostas e com fundamento no Art. 11, inciso V, da Lei 11.182/2005, **VOTO PELO PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO** e pela reforma da decisão de segunda instância (SEI 4370373), de modo a considerar somente uma infração ao item 25 da Tabela III do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, vigente à época, conforme entendimento da autoridade competente em primeira instância (SEI 3364039), reconhecendo ainda a presença da circunstância atenuante identificada pela segunda instância (SEI 3638475), valorando a multa em R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

É como voto.

RICARDO BISINOTTO CATANANT

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Bisinotto Catanant, Diretor**, em 26/08/2021, às 14:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **6127491** e o código CRC **DEB76F4D**.