



VOTO

PROCESSO: 00065.021860/2012-74

INTERESSADO: MUNICÍPIO DE SAQUAREMA

RELATOR: RICARDO BISINOTTO CATANANT

1. DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

1.1. O art. 8º, incisos XXI e XLIII, da Lei nº 11.182, de 2005, combinado com o art. 64 da Lei nº 9.784, de 1999, conferem competência à Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC para regular e fiscalizar a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, bem como decidir, em último grau de recurso, sobre as matérias de sua competência:

Lei nº 11.182/2005

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

(...)

XXI – regular e fiscalizar a infra-estrutura 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;

(...)

XLIII – decidir, em último grau, sobre as matérias de sua competência;

Lei nº 9.784/1999

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

1.2. Complementarmente, o art. 6º do Anexo I ao Decreto nº 5.731, de 2006, que aprova o regulamento da ANAC, prevê 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.

1.3. Ainda, pelas disposições contidas no Regimento Interno da ANAC, aprovado pela Resolução ANAC nº 381, de 2016, art. 9º, caput, compete à Diretoria, em regime de colegiado, analisar, discutir e decidir em instância administrativa final as matérias de competência da Agência. Conforme o art. 30, inciso III, da mencionada Resolução ANAC nº 381, de 2016, 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. À Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância compete:

(...)

III - fazer o juízo de admissibilidade dos seguintes atos processuais: (Redação dada pela Resolução nº 502, de 30.01.2019)

a) pedidos de revisão ou recursos apresentados em decorrência de decisões em segunda instância proferidas por essa unidade;

1.4. Na análise da admissibilidade, deve a autoridade competente se ater ao disposto no art. 46 da Resolução ANAC nº 472, de 2018, que nestes termos dispõe:

Art. 46. Cabe recurso à Diretoria, em última instância administrativa, a ser apresentado no prazo de 10 (dez) dias, quando as decisões proferidas pela autoridade competente para julgamento implicarem

sanções de cassação, suspensão ou multa acima do valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Parágrafo único. Na análise de admissibilidade do recurso à Diretoria pelo critério do valor de multa será considerado o montante das multas aplicadas em um mesmo PAS conforme definido no art. 32, § 3º, desta Resolução.

1.5. Trata-se de recurso interposto à Diretoria Colegiada em face de Decisão de Segunda Instância Administrativa (SEI 4688717), por meio da qual foi aplicada sanção pecuniária cujo somatório resulta no montante de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais). O montante é superior ao exigido pela regra estabelecida no art. 46 da referenciada Resolução ANAC nº 472, de 2018. Ressalte-se ainda que, conforme evidenciado em despacho da ASJIN (SEI 5706592), o recurso foi interposto tempestivamente.

1.6. Constata-se, portanto, que a matéria em discussão é de alçada desta Diretoria Colegiada, estando o encaminhamento feito pela ASJIN revestido de amparo legal, podendo concluir que estão atendidos os requisitos de competência para a análise e a deliberação sobre o presente recurso administrativo apresentado pelo Interessado.

2. DA ANÁLISE

2.1. Preliminarmente, cabe evidenciar que o Interessado foi regularmente notificado da autuação em seu desfavor, sendo-lhe oportunizado prazo para defesa em todas as instâncias. O curso dos atos garante a observância do contraditório e da ampla defesa, bem como a regularidade processual. Ademais, há que se considerar que as constatações da fiscalização desta Agência presentes nos autos, possuem presunção de legitimidade e certeza, devendo ser afastadas apenas com as devidas provas da parte interessada, o que, para o caso em tela, não ocorreu.

2.2. Ao cotejar as razões do recurso apresentado pelo Recorrente à Diretoria, nota-se a reiteração de argumentos já apreciados e enfrentados pelas decisões de Primeira e Segunda Instâncias de Julgamento da Agência. O Interessado enfatiza que, de acordo com o Regulamento Brasileiro da Aviação Civil – RBAC nº 154, não haveria a obrigatoriedade de realizar a sinalização horizontal de interdição nas pistas de pouso e decolagem, uma vez que a interdição do Aeródromo de Saquarema não era permanente, mas provisória. Defende, inclusive, que jamais fora notificado expressamente pela ANAC em relação à especificidade da interdição.

2.3. Com relação a essa tese, evidencia-se o seguinte trecho do RBAC nº 154 vigente à época dos fatos:

154.401 Pistas de pouso e decolagem e pistas de táxi, ou partes delas, interditadas:

(a) Aplicação

(1) Uma sinalização horizontal de interdição deve ser colocada em uma pista de pouso e decolagem ou pista de táxi (ou em parte delas) que esteja permanentemente interditada para o uso de todas as aeronaves.

(2) Uma sinalização horizontal de interdição deve ser exibida em uma pista de pouso e decolagem ou pista de táxi, ou parte delas, temporariamente interditada, ressalvando-se que essa sinalização pode ser omitida quando a interdição for de curta duração e for dada uma advertência adequada pelos serviços de tráfego aéreo (Grifo nosso)

2.4. A cláusula em destaque possibilita a omissão da sinalização horizontal de interdição se atendidas duas condições: a advertência adequada pelos serviços de tráfego aéreo e a curta duração da interdição. Sobre a segunda condicionante, entendo indesejável a definição prescritiva normativa do termo "curta duração", visto que a exata definição de um prazo tornaria inflexível o requisito. Desse modo, cabe, em cada caso concreto, a reflexão se a interdição seria breve o suficiente para que fosse razoável não realizar a sinalização na pista, mas suficiente para que a segurança operacional fosse preservada. Neste ponto, cumpre destacar que o Aeródromo de Saquarema (então SDSK) se encontrou com ininterruptos avisos de fechamento (NOTAM) de maio de 2010 a março de 2013, quando houve o fechamento definitivo do aeródromo público (Portaria ANAC nº 2657/SIA, de 6/12/2012). O último aviso que fechou ao tráfego o aeródromo – de nº D0225, expedido em janeiro de 2013 –, assim como todos os anteriores, tiveram como justificativa a existência de risco às operações aéreas.

2.5. Frisa-se que as interdições foram resultantes de ações fiscalizadoras da Agência. Ou seja, pelo menos desde 2010, o então operador do aeródromo estava ciente das constantes e diversas não conformidades identificadas pela Fiscalização. Portanto, não é possível depreender que o período de 2010 a 2012 – ano da lavratura do auto de infração em análise – seria de curta duração. Consequentemente, o

Município – como delegado à época para administrar e operar o aeródromo, bem como pelos preceitos da diligência, da perícia e da prudência –, deveria ter providenciado a sinalização específica nas pistas de pouso e decolagem, de modo a evitar a utilização do aeródromo e a garantir a segurança, não só de operações aéreas, mas também de pessoas em solo e ao redor do sítio aeroportuário. Incabível, desse modo, a tese do Interessado sobre o caráter da interdição. Consequentemente, o argumento apresentado não é suficiente para afastar o ato infracional praticado.

2.6. Cabe ainda evidenciar que, o fato de, posteriormente à lavratura do auto de infração, o Município ter deixado de ser um regulado da Agência não o ilide de responsabilidade. A legitimidade passiva da sanção continua sendo do Município. De mesmo modo que, o fechamento do aeródromo não é causa extintiva da punibilidade. O efeito preventivo e pedagógico da sanção a ser aplicada poderá ter se perdido para o Município de Saquarema, ou seja, não haverá o estímulo ao retorno à conformidade regulatória ou o desestímulo à prática de novas infrações. No entanto, entende-se que o caráter pedagógico desta penalização repercutirá para outros operadores de aeródromos regulados pela Agência.

2.7. Constatada, portanto, a materialidade da infração, passa-se à avaliação da dosimetria da pena imposta ao Recorrente.

2.8. Apesar de correta a aplicação pela Segunda Instância Administrativa das circunstâncias atenuantes e agravantes previstas na então Resolução ANAC nº 25/2008, entendo, para este caso concreto, imprescindível considerar no julgamento premissas adicionais para valorar a multa a ser aplicada: os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

2.9. Restou claro nos autos que o Município se caracterizou como um contumaz agente descumpridor de regras regulatórias. Diante desse histórico de comportamento e dos riscos envolvidos, caberia a adoção de sanções mais austeras da pirâmide de *enforcement* da Agência, como a suspensão ou a cassação, isoladas ou cumuladas à multa. No entanto, é explícito que, para o presente caso, a pena capital já foi imposta ao Município: o fechamento do aeródromo em março de 2013.

2.10. Assim, cabe avaliar o impacto do fechamento do aeródromo e, ainda, da aplicação de uma multa não só nos objetivos regulatórios que a Agência busca alcançar, mas também nos munícipes de Saquarema. Procura-se, com isso, a adequação entre meios e fins, além de se evitar que seja imposta sanção em medida superior àquela estritamente necessária ao atendimento do interesse público. Essencial ponderar no cálculo da pena tanto o fechamento do aeródromo civil público quanto a ausência, no presente momento, de operações aéreas no local. Assim sendo, entendo como balizador eficiente e suficiente para o caso concreto o valor constante no patamar inferior do Item 5 da Tabela II (Construção/Manutenção e Operação de Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, norma vigente à época dos fatos. Nesse sentido, e em linha com o interesse público, proponho a aplicação da penalidade de multa no valor de **R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais)**. Observo, ainda, que o montante é igual aos valores aplicados por esta Diretoria em processos sancionadores com capitulação da infração similar¹.

2.11. Por fim, menciono que o "Termo de Convênio para Administração, Operação, Manutenção e Exploração do Aeródromo de Saquarema" firmado entre o então Ministério da Aeronáutica e a Prefeitura Municipal, em 3/7/1997, foi encerrado em 2012, após expresso desinteresse do próprio Município na manutenção do Convênio. O Município, inclusive, requereu à Secretaria Nacional de Aviação Civil – SAC a cessão, em caráter definitivo, da área do então sítio aeroportuário, para o desenvolvimento de projetos urbanísticos na cidade. Com o fim do mencionado Convênio, a área retornou à posse do Comando da Aeronáutica – COMAER.

2.12. Sobre esse aspecto, apesar de a existência de um interessado, legalmente investido, ser fator primordial para assegurar o propósito e a gestão da infraestrutura aeroportuária, entendo salutar reforçar a importância da presença de aeródromos civis públicos pelo Brasil, mesmo aqueles que, no curto prazo, possuam baixo volume de operações aéreas. Como é sabido, aeroportos impulsionam o desenvolvimento econômico e social de uma região; e a permanência de áreas aeroportuárias deve ser cuidadosamente ponderada tanto com base em interesses atuais quanto nos de futuras gerações. Assim sendo, não apenas a União, mas também os Municípios – inclusive aqueles que não explorem diretamente o aeródromo – detêm o relevante papel de zelar pela preservação de áreas aeroportuárias e de considerá-las como ferramentas de integração e de promoção das diversas cadeias produtivas existentes na localidade.

3. DO VOTO

3.1. Diante das razões expostas, **VOTO** pelo conhecimento do recurso interposto e pela **REFORMA** da decisão proferida em Segunda Instância Administrativa em desfavor do Município de Saquarema/RJ, de modo a reduzir o valor da sanção de multa aplicada para o montante de **R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais)**.

É como voto.

RICARDO BISINOTTO CATANANT

Diretor - Relator

1 - 00065.062021/2012-14; 00065.104019/2012-11; e 00065.062019/2012-37



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Bisinotto Catanant, Diretor**, em 28/07/2021, às 14:01, 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 **5829881** e o código CRC **29F13FCB**.

SEI nº 5829881