



VOTO

PROCESSO: 00058.033486/2015-91

INTERESSADO: INFRAMÉRICA - CONCESSIONÁRIA DO AEROPORTO DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE S.A.

RELATOR: HÉLIO PAES DE BARROS JÚNIOR

1. DO OBJETIVO

1.1. O presente processo trata da análise do recurso administrativo interposto pela empresa Inframérica Concessionária do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante S.A. contra decisão de primeira instância proferida em 23/11/2016 pela Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos – SRA, por ocasião do julgamento do Auto de Infração nº 881/2015, lavrado em 07/04/2015, aplicado em razão do descumprimento da cláusula 3.1.53 do Contrato de Concessão nº 001/ANAC/2011-SBSG.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Segundo o art. 29 da Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, entre outros, compete ao poder concedente regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação, aplicar as penalidades regulamentares e contratuais, cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão.

2.2. Já a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, que cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências, define que 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, observando e implementando as orientações, diretrizes e políticas estabelecidas pelo Governo Federal, especialmente no que se refere ao estabelecimento do modelo de concessão de infraestrutura aeroportuária.

2.3. Pelo exposto, depreende-se ser de competência da ANAC a regulamentação, regulação e fiscalização das concessões de infraestrutura aeroportuária. No desempenho dessas prerrogativas, a Agência concedeu à concessionária a operação e administração do Aeroporto Internacional do Rio Grande do Norte/São Gonçalo do Amarante – Governador Aluísio Alves (SBSG), mediante o contrato de concessão nº 001/ANAC/2011-SBSG.

3. DOS FATOS

3.1. De acordo com o relatório de fiscalização elaborado pela área finalística da Agência responsável pelo acompanhamento das obrigações contratuais dos operadores aeroportuários, a Inframérica deixou de comprovar, com antecedência mínima de 30 dias de seu vencimento, a contratação das apólices de seguro obrigatório, entre elas a renovação do seguro de responsabilidade civil-aeroportuária, cuja vencimento se daria em 14/04/2015 (apólice nº 087372014011537000013R).

3.2. Assim dispõe o Contrato de Concessão no que diz respeito ao dever da concessionária de informar a Agência sobre a contratação dos seguros:

CAPÍTULO III - DOS DIREITOS E DEVERES

3.1 São direitos e deveres da Concessionária durante todo o prazo da Concessão:

Seção I - Da Concessionária

3.1.1 cumprir e fazer cumprir integralmente o Contrato, em conformidade com as disposições legais e regulamentares, e ainda as determinações da ANAC editadas a qualquer tempo;

Subseção IX - Dos Seguros

3.1.46 contratar e manter em vigor, durante todo o prazo da Concessão, apólices de seguro, com vigência mínima de 12 (doze) meses, que garantam a continuidade e eficácia das operações realizadas no Aeroporto, que sejam suficientes para cobrir:

3.1.46.1 danos causados às obras civis, aos equipamentos e máquinas empregos na construção ou reforma do Aeroporto, incluindo danos decorrentes de caso fortuito ou força maior, com limite máximo de garantia no mínimo equivalente ao valor dos bens segurados;

3.1.53 encaminhar à ANAC, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias de seu vencimento, a comprovação de que as apólices dos seguros foram renovadas ou serão incondicionalmente renovadas antes do seu vencimento;

3.3. Pela leitura dessas cláusulas, nota-se que o Contrato de Concessão é bastante claro quanto à obrigação da empresa acerca da renovação das apólices dos seguros. Ou seja, cabe à Concessionária manter em vigor as apólices de seguro, **comprovando a sua renovação à ANAC 30 (trinta) dias antes de seu termo final.**

3.4. Fixado este ponto, é imprescindível estabelecer onexo causal entre os fatos relatados pela ação fiscal e a obrigação constante no contrato de concessão, tendo em consideração que os procedimentos adotados pela concessionária devem guardar relação de conformidade com o dever prestar informações à Agência.

3.5. No presente caso, a fiscalização informa que o vencimento da apólice do Seguro de Responsabilidade Civil **era o dia 14 de abril de 2015**. Nos termos da cláusula 3.1.53 acima transcrita, o prazo para encaminhar a comprovação de sua renovação ou demonstrar que seria incondicionalmente renovada **seria o dia 16 de março de 2015** – já com prorrogação de prazo, pois o vencimento se dava em dia não útil. Entretanto, conforme consta dos autos, a interessada protocolizou documento **no dia 16 de março de 2015**, sem, no entanto, comprovar a renovação da apólice ou que esta seria **incondicionalmente** renovada.

3.6. Note-se que a comunicação apresentada evidenciava declaração de caráter unilateral. Como se sabe, a renovação ou a concretização de apólice securitária configura ato jurídico de caráter bilateral, considerando que a empresa seguradora tem a prerrogativa de recusar a renovação de seguro após a devida avaliação de riscos.

3.7. Assim, considerando que a mera declaração da concessionária não era suficiente para comprovar que a apólice de seguro relativa à Responsabilidade Civil seria “incondicionalmente” renovada, o auto de infração foi lavrado pela equipe de fiscalização da Gerência Técnica de Acompanhamento de Obrigações Contratuais – GTOC, em razão do descumprimento da cláusula 3.1.53 do Contrato de Concessão, conforme informado no Relatório de Fiscalização GTOC/GCON/SRE/ANAC nº 00058.026165/2015-31.

4. DA ANÁLISE DO RECURSO ADMINISTRATIVO

4.1. A autuada, Inframérica Concessionária do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante S.A., mediante correspondência endereçada à Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Aviação Civil, apensada aos autos (SEI 0251678), expõe suas razões para que o Auto de Infração nº 883/2015 seja arquivado e, em decorrência, afastada a aplicação de qualquer sanção.

4.2. O primeiro argumento utilizado pela concessionária se refere ao fato do julgamento ter sido decidido monocraticamente, ao invés de ser fruto de uma Junta de Julgamento. Para tanto, justifica esse entendimento alegando que tal requisito está expresso no art. 30 da Instrução Normativa nº 8, de 06 de junho de 2008, a qual foi citada na decisão de primeira instância.

4.3. Segundo este artigo, tem-se que:

4.4. *Art. 30. A junta de Julgamento será presidida por um dos três servidores efetivos que a comporão.*

4.5. Contudo, percebe-se que esta Instrução Normativa foi referenciada somente para aludir ao fato de que um auto de infração deve ser expedido apenas por servidor dotado de tal competência, ou seja, por um FISCAL, conforme pode ser constatado pela leitura de seu artigo 5º:

4.6. *Art. 5º A lavratura do auto de infração é atribuição exclusiva dos agentes da Autoridade de Aviação Civil no exercício das atividades de fiscalização.*

4.7. Além disso, o teor do artigo 30, mencionado pela Inframérica em seu recurso, está derogado em razão da aprovação, à época, da Resolução nº 110/2009, e posteriormente pela Resolução nº 381, de 14 de junho de 2016, que a substituiu e aprovou o novo Regimento Interno da Agência, estabelecendo que a competência para apurar, autuar e decidir sobre as infrações relacionadas aos contratos de concessão de infraestrutura aeroportuária é da Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos – SRA.

4.8. Ademais, segundo a Procuradoria Federal junto à ANAC, em seu parecer 78/2014/CMF/PF-ANAC/PGF/AGU/jelsn, de 28 de fevereiro de 2014, o procedimento de apuração e aplicação de penalidades “*deve observar, além das disposições contidas no próprio contrato de concessão, os preceitos gerais estabelecidos na Lei nº 9.784, de 1999, Lei nº 8.987, de 1995, e na Lei nº 8.666, de 1993, podendo a Agência, por outro lado, valer-se das disposições da Resolução ANAC nº 25/2005 naquilo que não conflitar com as disposições da legislação supramencionada*”. Nesse diapasão, depreende-se que a Instrução Normativa nº 08/2008 pode ser utilizada de forma subsidiária, nos pontos em que não conflitar com os diplomas legais acima mencionados, tendo em vista sempre, porém, que seu objeto é o de disciplinar o processo sancionatório para apuração de infrações aos regulamentos de aviação civil e não aquelas relacionadas aos contratos de natureza administrativa. Portanto, não prosperam os argumentos apontados pela concessionária para reivindicar a nulidade da decisão.

4.9. Em seu segundo argumento disposto em sua peça recursal, afirma a concessionária que a cláusula de renovação do seguro de responsabilidade civil-aeroportuária foi cumprida, na medida em que enviou à Agência a carta IA nº 0214/SBSG/2015, informando que “*os seguros seriam incondicionalmente renovados antes do seu vencimento*”. Questiona, ainda, o operador, o posicionamento adotado pela área técnica ao afirmar em sua Decisão que “*a mera declaração unilateral não está apta a suprir a exigência contratual*”, porque não haveria no Contrato dispositivo que regulamenta a forma de garantir a renovação incondicional do seguro. Por fim, conclui o operador sobre este tópico, que a não aceitação da declaração significa dizer que a única forma de demonstrar a renovação do seguro seria com a contratação antecipada, o que implicaria tornar nula a alternativa contratual que permite ao operador comunicar a adoção dos procedimentos que levarão à contratação do seguro.

4.10. A esse respeito convém esclarecer que é importante não confundir duas cláusulas que tratam da contratação do seguro. A cláusula 3.1.46, acima transcrita, trata da obrigatoriedade da operadora de contratar e manter em vigor apólices de seguro que sejam suficientes para cobrir danos causados aos bens móveis e imóveis que integram a concessão. Por outro lado, a cláusula 3.1.53 estabelece o dever do concessionário de apresentar informações à Agência relacionadas à renovação dos seguros obrigatórios, exigindo que seja demonstrada, com antecedência mínima de 30 dias, a renovação desses seguros.

4.11. Quanto à demonstração da renovação dos seguros com a antecedência contratualmente estabelecida, entendo que ela pode ser feita de duas formas alternativas: primeiro, pela apresentação da apólice; segundo, pela apresentação de documento que comprove que a renovação será incondicionalmente realizada antes do vencimento.

4.12. Neste ponto específico é importante salientar que a alternativa à apresentação da apólice é a apresentação de um documento emitido por agente habilitado a fazê-lo, que possa assegurar que o risco da contratação foi aceito e que a vigência do seguro a partir do término da cobertura atual está assegurada incondicionalmente. A declaração unilateral da operadora, de fato, não consegue atender a essas condições, posto que a contratação de um seguro é um ato jurídico bilateral, sendo imprescindível que um agente securitário ou financeiro manifeste sua concordância em fazê-lo.

4.13. Portanto, a mera declaração da intenção de renovar a apólice vigente não supre a finalidade da cláusula 3.1.53. A intenção deste dispositivo é zelar pelo interesse público, assegurando a cobertura

securitária dos bens concedidos durante toda a vigência do contrato. Da mesma forma, ao se comprovar a renovação dos seguros com a devida antecedência, permite-se que a fiscalização atue tempestivamente na gestão do contrato de concessão. Por fim, é razoável assegurar que a cobertura dos bens segurados não seja interrompida.

4.14. Finalmente, a autuada traz à baila os princípios de razoabilidade e proporcionalidade da Administração Pública, assim como o caráter educativo da penalidade administrativa de da manutenção do interesse público, para justificar a solicitação de cancelamento da sanção proferida pela Decisão de primeira instância.

4.15. Com todo o respeito à alegação da concessionária, devo dizer que tais afirmações não prosperam, uma vez que a penalidade aplicada pela SRA é fruto indiscutível de claro inadimplemento a dispositivo contratual por parte da operadora, sendo razoável a autuação por esse descumprimento, o que assegura a manutenção do interesse público na forma mais adequada para este caso concreto. Por outro lado, considerando-se que a penalidade aplicada foi a mais branda possível entre as elencadas no Capítulo VIII do Contrato, não há que se falar em desproporcionalidade porquanto não há sanção mais leve. Nesse sentido, a advertência assume o papel educativo aludido, posto que, ao tempo em que consigna formalmente a incorreção do procedimento, alerta o operador para que evite repeti-lo.

4.16. Destarte, em função de todo o exposto, o recurso apresentado pela empresa Inframérica Concessionária do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante S.A. apresenta argumentos que não se vislumbram robustos e condizentes com a situação ora em análise.

5. DO VOTO

5.1. A Lei nº 11.182, de 2005, que cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, atribuiu-lhe a competência para regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária.

5.2. Em consonância a este normativo, preconiza o art. 4º do Regulamento da ANAC, anexo ao Decreto nº 5.731, de 2006, que é de competência da Agência adotar medidas para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento da aviação civil, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade.

5.3. Assim, considerando os elementos acima expostos, **VOTO POR CONHECER DO RECURSO apresentado pela empresa Inframérica Concessionária do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante S.A. para, no mérito NEGAR-LHE O PROVIMENTO.**

É como voto.



Documento assinado eletronicamente por **Hélio Paes de Barros Júnior, Diretor**, em 09/03/2017, às 10:50, 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 http://sistemas.anac.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0486444** e o código CRC **CB49B6D5**.

SEI nº 0486444