



VOTO

PROCESSO: 00058.505428/2017-35

INTERESSADO: CONCESSIONÁRIA AEROPORTO RIO DE JANEIRO S.A

RELATOR: RICARDO BEZERRA

1. DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

1.1. Compete à Diretoria da ANAC, analisar, discutir e decidir em regime de colegiado, em instância administrativa final, as matérias de competência da Agência, conforme disposto no Art. 9º da Resolução nº 381, de 14 de junho de 2016, que alterou o Regimento Interno.

1.2. O tema que ora se discute é regulamentado pela ANAC nos termos da Resolução nº 199 (Res. 199/2011), de 13 de setembro de 2011, onde são estabelecidos os procedimentos para a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta TAC. Trata-se, portanto, do instrumento que a Agência dispõe para aplicar medidas corretivas e de cumprimento de prazos em seus processos de fiscalização, além de proporcionar o estrito cumprimento das normas e a viabilidade da adequação do serviço público prestado aos usuários. Deste Regulamento extrai-se o seguinte excerto:

“CAPÍTULO I - DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Art. 2º O Termo de Ajustamento de Conduta TAC é o instrumento celebrado entre a ANAC e os agentes por ela regulados, no qual são definidas medidas corretivas e prazos a serem observadas pelos agentes com vistas a adequar a sua conduta:

I - às exigências previstas nas normas aplicáveis; ou

II - às melhores práticas para garantir a segurança operacional ou manter a adequação do serviço público prestado ao usuário de transporte aéreo.

§ 1º Na hipótese do inciso I deste artigo, o TAC poderá ser proposto a partir da lavratura do auto de infração, e não afasta o cumprimento das penalidades já aplicadas.

§ 2º Na hipótese do inciso II deste artigo, o TAC poderá ser celebrado ainda que as condutas nele especificadas não configurem infração administrativa.

Art. 3º O TAC poderá ser proposto:

(...)

II - a requerimento do agente regulado.

(...)

§ 2º O pedido de celebração de TAC pelo agente regulado deverá ser formulado no curso de processo administrativo para apuração de infrações e apuração de penalidades, conjuntamente à defesa, sob pena de preclusão.

(...)

Art. 5º Compete à Diretoria da ANAC decidir sobre a celebração do TAC nos casos em que exista processo administrativo em curso para:

I autuação ou conjunto de autuações com multas aplicadas cujo valor total estimado seja superior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais).”

1.3. Assim, a resolução reservou à Diretoria Colegiada e, subsidiariamente, aos Superintendentes, a competência para decidir a respeito da celebração de TAC, observada a necessidade de manifestação da área técnica a respeito das medidas corretivas da conduta e do respectivo cronograma de atendimento.

1.4. Neste tocante, há de se coadunar com a interpretação da área técnica acerca da alçada de competência da Diretoria Colegiada para esta análise. A Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária

- SIA entende haver tal “conjunto de autuações” no caso em liça, por se tratarem de pedidos pertinentes ao mesmo tema (“Segurança da Aviação Civil contra atos de interferência ilícito de terceiros”), do mesmo ente regulado, referentes ao mesmo Aeroporto e identificados na mesma ação de fiscalização; sendo que tal conjunto de Autos de Infração totaliza o valor mínimo de R\$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais), atendendo aos termos do art. 5º, inciso I, supra.

1.5. Sendo legítima a competência deste colegiado e tendo esta Diretoria recebido o processo por meio do sorteio já relatado, sigo, portanto, à análise do processo.

2. DA ANÁLISE DO PROCESSO

2.1. Como relatado, o presente processo trata do **requerimento da Concessionária do Aeroporto do Rio de Janeiro S.A (GIG) para celebração de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC** em matéria de segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita de terceiros (AVSEC) e, ainda, do pedido de suspensão dos processos administrativos sancionadores relacionados em trâmite na Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária – SIA.

2.2. Em 2 de março de 2017, o Despacho AIM (0456434), discriminou a relação dos 08 (oito) requerimentos de TAC referentes aos respectivos Autos de Infração - AI recebidos na Agência em 4 de maio de 2016 e tratados individualmente em cada processo sancionador, conforme:

NUP - PAS	Auto de Infração	Normativo supostamente violado	Irregularidade atribuída	Previsão de sanção no Auto de Infração
00058.036708/2016-17	00096/2016	IAC 107-1004 e IAC 107-1006	Falta de verificação de credenciais de pessoas e veículos no acesso à ARS e falta de realização de vistoria de segurança em veículo no controle de acesso à ARS	Resolução ANAC 25/2008, Anexo III, Tabela III (Segurança da Aviação Civil – Administração Aeroportuária) - item 4
00058.036711/2016-22	00097/2016	IAC 107-1004	Não impedir acesso não autorizado ao pátio de aeronaves - irregularidade identificada no controle de acesso às pontes de embarque 22, 24 e 26	Resolução ANAC 25/2008, Anexo III, Tabela III (Segurança da Aviação Civil – Administração Aeroportuária) - item 11
00058.036714/2016-66	00098/2016	IAC 107-1006 e RBAC 111	Falta de realização de auditoria no sistema de credenciamento - violação ao Programa de Controle de Qualidade AVSEC	Resolução ANAC 25/2008, Anexo III, Tabela III (Segurança da Aviação Civil – Administração Aeroportuária) - item 14
00058.036715/2016-19	00099/2016	IAC 107-1004	Falta de vigilância por CFTV no interior do terminal de Cargas de exportação	Resolução ANAC 25/2008, Anexo III, Tabela III (Segurança da Aviação Civil – Administração Aeroportuária) - item 31
00058.036716/2016-55	00100/2016	IAC 107-1006	Falta de supervisão da utilização de credenciais pelas pessoas que permanecem em ARS	Resolução ANAC 25/2008, Anexo III, Tabela III (Segurança da Aviação Civil – Administração Aeroportuária) - item 31

00058.036979/2016-64	00109/2016	RBAC 111	Não realizar inspeções internas de segurança na periodicidade prevista no Programa de Controle de Qualidade AVSEC	Resolução ANAC 25/2008, Anexo III, Tabela III (Segurança da Aviação Civil - Administração Aeroportuária) - item 14
00058.036985/2016-11	00110/2016	IAC 107-1004	Não possuir avisos nas barreiras de segurança alertando quanto à restrição de acesso à ARS	Resolução ANAC 25/2008, Anexo III, Tabela III (Segurança da Aviação Civil - Administração Aeroportuária) - item 31
00058.036989/2016-08	0805/2015	IAC 107-1001	Falta de supervisão da aplicação das medidas de segurança pelos concessionários aeroportuários	Resolução ANAC 25/2008, Anexo III, Tabela III (Segurança da Aviação Civil - Administração Aeroportuária) - item 31

2.3. Os AI foram confeccionados entre março e abril de 2016, com base em infrações ao art. 289, inciso I, da Lei 7.565, de 19 de dezembro de 1986 - Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA, e normas infralegais da Agência, relacionadas acima. A motivação das autuações se deram em matérias de segurança em aviação civil, mormente pelas inadequações observadas pelas equipes de fiscalização no aeroporto em outubro de 2015. A concessionária foi notificada dos Autos ainda em abril de 2016, protocolando suas defesas dentro dos prazos previstos. Já nestes documentos, não obstante as defesas prévias dos Autos, a autuada declarou seu interesse em negociar os termos de um ajuste de conduta com base no regulamento da ANAC (Res.199/2011).

2.4. A Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária elaborou a Nota Técnica 1(SEI)2017/AIM/GNAD/SIA (0472671), em 2 de março de 2017, em que fez a avaliação completa do processo e das propostas do concessionário, e que ora adoto como parte integrante deste Voto, pela consonância com o entendimento desta Diretoria.

2.5. Em resumo, dos apontamentos preliminares, concluiu-se que a Concessionária Aeroporto Rio de Janeiro S.A., na condição de Administração Aeroportuária Local, tem legitimidade para a propositura do Termo e que acudiu tempestivamente aos processos. Neste Voto, não entrarei no mérito das discussões acerca dos autos de infração relacionados, visto que a área técnica é a responsável por seus devidos processamentos.

2.6. Quanto à proposta de Termo de Ajustamento, a Nota Técnica traz os seguintes apontamentos, que ora destaco:

"(...) depreende-se do conjunto de informações apresentado, em linhas gerais, que o interessado **(i) contesta as autuações, sustentando não ter cometido irregularidades ou indicando tê-las corrigido antes mesmo da autuação; (ii) não apresenta compromisso de ações para implementação futura, sustentando não haver medidas adicionais a serem tomadas; (iii) reitera o pedido de suspensão de processos sancionadores; e (iv) volta a requerer oportunidade para celebração de Termo de Ajustamento de Conduta – TAC.**" (grifo nosso)

2.7. Ainda, a Nota Técnica transporta trechos da Resolução nº 199/2011, da qual ilumino os seguintes:

"Art. 6º **O TAC deverá obrigatoriamente** conter as seguintes cláusulas, sem prejuízo de outras pertinentes a cada caso:

I - a data, a assinatura e a identificação completa das partes;

II - a especificação da conduta objeto do ajuste, acompanhada da relação dos autos de infração eventualmente lavrados;

III - **as medidas corretivas a serem observadas para correção da conduta** e o **cronograma de**

atendimento, com manifestação da área técnica:

(...)

§ 3º Durante a vigência do TAC o ente regulado não será novamente autuado pela prática reiterada ou continuada de conduta objeto do TAC, desde que fique demonstrado que a irregularidade está sendo mitigada pela adoção de medidas corretivas ajustadas, atendendo-se ao cronograma previamente estabelecido.

§ 4º O agente regulado se comprometerá a informar aos usuários que eventualmente tenham sido alcançados por condutas tratadas no TAC as medidas adotadas para sua correção e compensação, se for o caso.

§ 5º Excepcionalmente e de forma fundamentada, desde que haja medida alternativa eficaz para preservar o interesse público, o TAC poderá prever a suspensão de processos administrativos com Auto de Infração lavrado. (...)"

2.8. Dos excertos acima, importa apenas destacar a presunção da autuada de que não cometera as irregularidades reportadas, ou as corrigiu antes mesmo das autuações. Além disso, em que pese a propositura de TAC, sustenta não apresentar compromisso de ações futuras por entender que não existem medidas adicionais a serem adotadas.

2.9. De início, os autos deixam claro que, além de solicitar a suspensão dos processos administrativos sancionadores, a concessionária não apresentou compromisso de ações e/ou medidas a serem implementadas, configurando uma falta de sinergia com os termos da resolução, impedindo, inclusive, a administração de avaliar como o interesse público seria atendido pela proposta, sem prazos e entregas devidamente elucidados. Como a própria Superintendência bem destaca "*a autuada não se propõe a implementar medida alguma*", e complementa:

"O Termo de Ajustamento de conduta consiste em ferramenta de promoção gradativa da conformidade normativa, por meio de autorização, pelo regulador, de dilação temporária do prazo para adimplemento de determinada obrigação prevista, **mediante a adoção de medidas corretivas e mitigadoras que sejam suficientes para proteção do interesse público, no prazo de duração do ajuste.**

Assim, não se presta o TAC, ordinariamente, ao afastamento da exigibilidade de penalidades impostas por infração aos preceitos da regulamentação¹¹ e nem à substituição de processos instaurados para a apuração de atos ilícitos, admitindo-se, na regulamentação vigente, apenas excepcional e motivadamente que, a partir da celebração do Compromisso, sejam eventualmente suspensos processos sancionadores já instaurados, **desde que existente medida alternativa eficaz para a preservação do interesse público**¹²." (grifo nosso)

2.10. Em relação à alegação do concessionário, de que não existem irregularidades e que não há proposta de ações futuras, o que se pode inferir da sugestão de TAC é o caráter meramente protelatório do pedido de suspensão dos processos administrativos. Se houve aparente infração à norma da Agência; se houve a autuação; independente de prosperarem nas instâncias cabíveis ou não; não há que se falar em suspensão dos efeitos dos processos sancionadores pela simples apresentação de pedido de TAC, que sequer cumpre com os requisitos mínimos de conteúdo observados na resolução que o rege. Trata-se, em verdade, da total ausência de propostas ou medidas que resultem na conformidade com os normativos da ANAC e, mesmo que elas existissem, estariam sujeitas à avaliação de conveniência e oportunidade - leia-se, interesse público - em detrimento das potenciais multas aplicadas.

2.11. Coaduna este entendimento o proponente quando sustenta não existirem medidas adicionais a serem tomadas além das que já adotara em correção. Trata-se, portanto, de um Termo de Ajuste de Conduta sem conduta a ser ajustada, esvaziando-se o sentido da proposta e, portanto, qualquer interesse da administração em firmá-lo.

2.12. Dando seguimento, quanto à necessária excepcionalidade da suspensão em caso concreto, fundamentada na existência de medidas alternativas eficazes à preservação do interesse público, destacou a Procuradoria Federal junto à ANAC, em processo anterior, nos excertos do Parecer nº 00154/2015/DDA/PFANAC/PGF/AGU, *in verbis*:

"61. **Em regra, a simples proposição de TAC ou a sua celebração não acarretarão a paralisação do procedimento administrativo punitivo** (art. 4º, parte final, Resolução Nº 199, de 2011) **salvo situação excepcional** descrita no § 5º do art. 6º da citada norma ("excepcionalmente e de forma fundamentada, desde que haja medida alternativa eficaz para preservar o interesse

público, o TAC poderá prever a suspensão de processos administrativos com Auto de Infração lavrado").

62 Como a suspensão dos processos punitivos envolvidos em TAC constitui exceção, uma vez aplicada a penalidade, a ANAC deve prosseguir com sua exigência, até o cumprimento integral do TAC. Ademais, se porventura o TAC celebrado vier a ser descumprido, o valor da multa previsto no TAC constituirá outro crédito público em favor da Agência, e que não se confunde com os créditos decorrentes das penalidades pecuniárias porventura aplicadas, nos processos punitivos envolvidos por possuírem fundamentos de fato e de direito diversos. Neste sentido, o texto da cláusula 4.3 do Modelo de Minuta de TAC constante no Anexo à Portaria Nº 534, de 23 de março de 2012: "A multa prevista no presente Termo será aplicada sem prejuízo das demais sanções penais, civis e administrativas forem cabíveis,..." (...)

70. De outro lado, **a suspensão de processos administrativos** como decorrência de celebração de TAC, além de ser medida excepcional, ou seja, no sentido de anormal ou relativo a exceção, **depende**, ainda, do atendimento **dos seguintes requisitos** estabelecidos no próprio § 5º do art. 6º da Resolução ANAC 199, de 2011: **1º) motivação ("forma fundamentada") para a suspensão do prosseguimento do processo punitivo; 2º) existência de "medida alternativa eficaz para preservar o interesse público".** (grifo nosso)

2.13. Finalizando, destaco que a Nota Técnica da SIA esclareceu as trocas de informações com o concessionário, concluindo o seguinte:

"Verifica-se, assim, relativamente à solicitação constante dos Ofícios encaminhados, que deixaram de ser apresentadas (i) Proposta de medidas corretivas para as condutas descritas (Art. 6º, III da Resolução ANAC 199/2011); (ii) Proposta de cronograma para implementação de cada medida corretiva proposta (Art. 6º, III da Resolução ANAC 199/2011); (iii) Proposta de medidas mitigadoras das irregularidades, a serem conduzidas durante o prazo do ajuste proposto (art. 6º, §3º da Resolução ANAC 199/2011); (iv) Indicação de quais medidas alternativas eficazes para a preservação do interesse público o interessado propõe adotar que, em seu entender, justificariam a excepcional suspensão dos processos administrativos com Autos de Infração já lavrados (art. 6º, §5º da Resolução ANAC 199/2011); (v) Informação sobre se o interesse na celebração do TAC persistiria em caso de indeferimento do pedido de suspensão dos processos sancionadores; e (vi) Indicação de quais benefícios adicionais à sociedade seriam promovidos ou implementados em decorrência da celebração do pretendido TAC.

Conclui-se, portanto, que em sua resposta o interessado deixou de apresentar as informações solicitadas e necessárias para viabilizar o acordo, fazendo uso da oportunidade de negociação das cláusulas de eventual avença para restringir-se a, novamente, impugnar o mérito das atuações.

3. DAS RAZÕES DO VOTO

3.14. Assim, ante todo o exposto e considerando:

- a) que as medidas necessárias à correção de qualquer conduta irregular já foram tomadas pelo concessionário;
- b) que não houve proposta de medidas ou ações que poderiam ser tomadas para ajustamento de condutas, pelo simples motivo de o atuado entender não haver mais condutas a serem ajustadas;
- c) que não há fundamento para que a área técnica determine a suspensão dos processos sancionadores em andamento;
- d) que não restou configurado no processo o interesse público, a conveniência e oportunidade de se firmar o TAC proposto; e
- e) que não houve qualquer evolução do processo no sentido de avençar obrigações futuras e prazos por parte do concessionário; entendo pacificado o assunto na Agência de modo que profiro o seguinte;
- f) o conteúdo da Nota Técnica nº1(SEI)/2017/AIM/GNAD/SIA (0472671), de 2 de março de 2017, que não identificou elementos de conveniência e oportunidade imprescindíveis ao deferimento do pleito;

3.15. **VOTO DESFAVORAVELMENTE À CELEBRAÇÃO DO TEMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA** proposto pela Concessionária Aeroporto Rio de Janeiro S/A.

3.16. Na oportunidade, ressalto a necessidade de atenção da área técnica quanto à análise, em tempo hábil, dos processos administrativos sancionadores citados neste processo.

É como voto.

RICARDO BEZERRA

Diretor - Relator



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Sérgio Maia Bezerra, Diretor**, em 20/04/2017, às 09:47, 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 **0501424** e o código CRC **04E08754**.

SEI nº 0501424