



VOTO

PROCESSO: 00058.121500/2015-11

INTERESSADO: INFRAMERICA CONCESSIONARIA DO AEROPORTO DE BRASILIA S/A

RELATOR: RICARDO BEZERRA

1. DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

1.1. A [Lei nº 8.987/1995](#), que trata do regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos dispõe que incumbe ao Poder Concedente aplicar as penalidades regulamentares e contratuais, bem como cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão.

1.2. Prevê a [Lei nº 11.182/2005](#), que cabe à ANAC regular e fiscalizar a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, bem como decidir, em último grau de recurso, sobre as matérias de sua competência (art. 8º, incisos XXI e XLIII).

1.3. Ainda, de acordo com o estabelecido no art. 9º, inciso XI, do [Regimento Interno da ANAC](#), alterado pela Resolução nº 509/2019, compete à sua Diretoria, em regime de colegiado, analisar, discutir e decidir em instância administrativa final, as penalidades impostas pela Agência.

1.4. Pelo exposto, restam atendidos os requisitos de competência quanto à decisão sobre o tema pela Diretoria Colegiada.

2. DA ANÁLISE

2.1. Conforme relatado^[1], cuidam os autos de procedimento de apuração de infração atribuída à Inframerica – Concessionária do Aeroporto Internacional de Brasília, decorrente da identificação de descumprimento da cláusula 3.1.61 do [Contrato de Concessão nº 001/ANAC/2012-SBBR](#).

2.2. Tendo em vista que a vigência prevista para o *Seguro de Responsabilidade Civil Aeroportuária* encerraria em 30 de agosto de 2015, a Inframerica deveria encaminhar à Agência, até 31 de julho de 2015, a comprovação de que as apólices dos seguros foram renovadas ou seriam incondicionalmente renovadas antes do seu vencimento, contudo não o fez.

2.3. Diante da constatação, a área técnica emitiu o Relatório de Fiscalização nº 02/2015/GOIA/SRA e lavrou o Auto de Infração nº 1.747/2015, ambos em 20/11/2015^[2], instaurando-se assim o presente processo sancionador com o objetivo de apurar a materialidade e autoria, ponderar as circunstâncias do evento e aplicar, se for o caso, a sanção contratual correspondente.

2.4. Inicialmente, impende observar que a demonstração da renovação dos seguros com a antecedência contratualmente estabelecida na cláusula 3.1.61, pode ser feita de duas formas alternativas: primeiro, pela apresentação da própria apólice; segundo, pela apresentação de documento que comprove que a renovação será incondicionalmente realizada antes do vencimento. Esta última opção ocorre com apresentação de documento emitido por agente habilitado a fazê-lo, que possa assegurar que a vigência do seguro, a partir do término da cobertura atual, está garantida incondicionalmente. Dessa forma, declarações unilaterais emitidas pela Concessionária não são suficientes para o cumprimento do requisito 3.1.61 tendo em vista o caráter bilateral que configura a comprovação exigida, entendimento esse que já foi objeto de deliberação pela Diretoria em casos análogos^[3].

2.5. Assim, em que pese a Concessionária ter informado à ANAC em 1º de agosto de 2015 que “a apólice nº 08737.2014.01.1537.000050 será incondicionalmente renovada antes de seu vencimento”, houve, na realidade, a contratação de novo seguro junto a outra seguradora, e não a renovação da apólice anterior. Ou seja, a declaração unilateral da Inframerica, de fato, não conseguiu atender à obrigação

contratual, 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.

2.6. Somente em 31 de agosto de 2015, com a nova apólice já vigente e a anterior vencida, foi que a Concessionária encaminhou^[4] a cópia da apólice *MAPFRE Seguros nº 524/1369/0000331/37*, referente ao seguro em questão.

2.7. Via de consequência, foi aplicada a penalidade de advertência por meio da Decisão em Primeira Instância - PAS 6^[5], de 28 de setembro de 2018. Ciente da sanção, a Inframerica protocolou^[5] Recurso Administrativo tempestivo e requereu que os autos fossem remetido à Junta Recursal (Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância – ASJIN) nos termos dos arts. 16 e 17 da Resolução ANAC nº 25/2008, contudo, como já demonstrado na seção 1 deste Voto, a competência para apreciação do referido Recurso é da Diretoria Colegiada.

2.8. Em síntese, em sua peça recursal, a Inframerica alegou: a) que o fato teria sido enquadrado no art. 289, I, do CBA, por infração à cláusula 3.1.61 do Contrato de Concessão; b) que a finalidade do auto de infração não é a aplicação da sanção, mas sim a investigação de suposta infração, sendo possível o arquivamento do processo uma vez que não houve prejuízo ou risco ao interesse público; c) que a penalidade de advertência aplicada foi excessiva frente aos fatos relatados e às circunstâncias atenuantes presentes, desconsiderando, assim, os princípios da razoabilidade e proporcionalidade; d) que, ante a insignificância da infração verificada, não seria razoável a aplicação de qualquer sanção ao caso em comento. Requer, ao final, a anulação da decisão proferida ou, ainda, o arquivamento do feito, com o afastamento de penalidade à autuada, e em último caso, que seja mantida a penalidade de advertência.

2.9. Os argumentos apresentados neste recurso, de fato, coincidem com aqueles postulados na defesa^[6] e alegações finais^[7]. Na decisão de primeira instância^[5] cada um dos argumentos foram enfrentados com robusta fundamentação, tendo sido considerada a contextualização da situação específica e realizado o batimento às regras e normas que fundamentaram o entendimento da Administração, os quais **ratifico** neste Voto.

2.10. A Procuradoria Federal junto à ANAC, por sua vez, entendeu pela regularidade do procedimento e concluiu "*que o feito encontra-se maduro para julgamento do recurso interposto*".

Da infração

2.11. O propósito de se exigir que a Concessionária contrate e mantenha vigente apólices de seguro com coberturas previstas no Contrato de Concessão, perpassa pelo interesse público em assegurar a adequada cobertura securitária dos bens concedidos, além de garantir a continuidade da prestação de serviços e eficácia das operações realizadas no aeroporto, conforme cláusulas 3.1.54 e 3.1.59, transcritas a seguir:

3.1.54. 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 [...]

3.1.59. estabelecer a ANAC como cossegurada de todos os seguros, de acordo com a característica, finalidade e titularidade dos bens envolvidos [...]

2.12. Na mesma linha, a falta de previsibilidade quanto à renovação tempestiva dos seguros nos termos na cláusula 3.1.61, traz incertezas e ineficiências à efetiva gestão contratual, uma vez que impede que a Administração possa efetuar uma análise detalhada do seguro contratado ou em contratação, confirmando se a apólice possui aderência aos termos do contrato de concessão. Também, pode ensejar em ações a serem tomadas por parte da ANAC, a qual requer dispêndio de tempo e de recursos para viabilizar a contratação de seguros que supririam a presumível omissão da Concessionária, nos termos das cláusulas 3.1.63 e 3.1.64. Veja:

3.1.61 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;

3.1.63. caso a Concessionária não comprove a renovação das apólices no prazo previsto no item 3.1.61, a ANAC poderá contratar os seguros e cobrar da Concessionária o valor total do prêmio, sem prejuízo das sanções contratuais cabíveis;

3.1.64. na situação prevista no item 3.1.63 permanecerá a Concessionária responsável pelas obrigações contratuais, independentemente da opção da ANAC pela contratação ou não dos

seguros;

2.13. Portanto, não resta dúvida da conduta infracional da Concessionária ao descumprir o estabelecido na cláusula 3.1.61 do Contrato de Concessão.

Da penalidade

2.14. Em caso de não cumprimento das cláusulas contratuais e das normas e regulamentos editados pela ANAC, a cláusula 8.1 do Contrato prevê a possibilidade de aplicação das seguintes penalidades: (i) advertência, (ii) multa, (iii) suspensão temporária de participação em licitações para obtenção de novas concessões ou autorizações para exploração da infraestrutura aeroportuária, bem como impedimento de contratar com a ANAC e (iv) caducidade do contrato.

2.15. No caso em lide, após a análise dos elementos circunstanciais da infração - dosimetria e respaldada na cláusula 8.2^[2] do contrato, a área técnica competente decidiu por aplicar a **penalidade de Advertência**, tendo em vista que considerou a gravidade da infração como de baixo potencial ofensivo e que, à época da conduta infracional, a Concessionária ainda não havia sido sancionada anteriormente e de forma definitiva, pela mesma infração.

2.16. Sendo assim, atento aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade e considerando ainda o caráter punitivo e educativo da multa administrativa, concluo que a sanção aplicada atende as disposições contratuais e ao que prevê o art. 2º da Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

2.17. De outra parte, ainda, tendo em vista a manifestação expressa da Concessionária em seu Recurso Administrativo no sentido de que "*caso entenda-se pela manutenção da decisão, que seja mantida a penalidade de advertência*" e, considerando a tipicidade e as circunstâncias da infração, encontro razões para manutenção da penalidade aplicada em primeira instância.

3. DAS RAZÕES DO VOTO

3.1. Ante as razões acima expostas e em observância aos preceitos da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, e do Contrato de Concessão nº 001/ANAC/2012-SBBR, atento ainda ao conteúdo dos autos conheço do recurso da Inframerica Concessionária do Aeroporto de Brasília S/A., apresentado na forma de Recurso Administrativo, e **VOTO** pelo seu **INDEFERIMENTO**.

É como voto.

RICARDO BEZERRA

Diretor - Relator

[1] Relatório de Diretoria DIR/RB (2741484), de 28 de março de 2019

[2] Volume de Processo 01 (0086446), folhas 02 e 03, de 20 de novembro de 2015

[3] Processos nºs 00058.063016/2014-71, 00058.033489/2015-25, 00058.033486/2015-91 e 00058.033485/2015-47

[4] Carta IA nº 1389/DO/SBBR/2015 (1563731), de 31 de agosto de 2018

[5] Decisão Primeira Instância - PAS 6 (1774401), de 28 de setembro de 2018 e Notificação de Decisão - PAS 5 (2291443), de 05 de outubro de 2018

[6] Recurso Administrativo 2ª Instância AI 1747/2015 (2350257), de 22 de outubro de 2018

[7] Volume de Processo 01 (0086446), folhas 7 a 11, de 15 de dezembro de 2015

[8] Manifestação S/N (1616935), de 14 de março de 2018

[9] "8.2. Para infrações de gravidade leve e sem reincidência, a penalidade imposta pela ANAC à Concessionária poderá se limitar à advertência, que deverá ser formal, por escrito, e com referência às medidas necessárias à correção do descumprimento." Contrato de Concessão nº 001/ANAC/2012-SBBR



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Sérgio Maia Bezerra, Diretor**, em 27/03/2019, às 10:14, 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/autenticidade>, informando o código verificador **2751481** e o código CRC **75BA118D**.