



VOTO

PROCESSO: 00065.041871/2018-66

INTERESSADO: EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO

RELATOR: JULIANO ALCÂNTARA NOMAN

1. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL PARA APRECIÇÃO DA MATÉRIA PELA DIRETORIA DA ANAC

1.1. Nos termos da Lei 11.182/2005, cabe à ANAC adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade.

1.2. Da mesma forma, compete à Agência regular e fiscalizar a infraestrutura aeroportuária,^[1] cabendo à Diretoria analisar, discutir e decidir, em instância administrativa final, as matérias de competência da ANAC e apreciar, em grau de recurso, as penalidades impostas pela ANAC.^[2]

1.3. O recurso da INFRAERO é tempestivo e atende aos demais requisitos previstos no art. 63 da Lei 9.784/99,^[3] sendo, nesta oportunidade, admitido para conhecimento da Diretoria Colegiada.

2. DAS RAZÕES DO VOTO

2.1. Depreende-se, do teor dos autos, que, ao efetuar a entrega do Plano Específico de Zoneamento de Ruído – PEZR do Aeroporto de Jacarepaguá, em cumprimento às obrigações especificadas no TAC nº 01/2018, a INFRAERO deixou de atender a dois requisitos de forma,^[4] que constaram expressamente do acordo:

a) No que concerne ao cálculo das curvas de ruído, observou-se que as curvas calculadas para o sistema de pistas de pouso e decolagem existente abrangem áreas não contidas nas curvas previstas (futuras), em descumprimento ao requisito 161.31 (a) (2) do RBAC 161 – violação a requisito constante do item 3 “Requisitos de forma para cálculo das curvas de ruído” do Anexo VI ao TAC; e

b) Não foi encaminhada a Planta do PEZR de SBJR em formato eletrônico, em descumprimento ao requisito 161.33 (c) do RBAC 161 e violação ao requisito de forma constante do item 6 “Requisitos de forma para elaboração do PEZR” do Anexo VI ao TAC.

2.2. Relativamente à primeira não conformidade reportada, a própria Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária entendeu pela impossibilidade de sua penalização, em razão de ter sido identificada apenas após as curvas de ruído já terem sido validadas pela Agência. Assim, em que pese a correção da irregularidade ser necessária para o prosseguimento do processo de registro do PEZR, ela não foi objeto de sanção.

2.3. O processo seguiu, portanto, com a aplicação de penalidade unicamente para a segunda irregularidade, que resultou na aplicação de multa no valor de R\$ 5.000,00, conforme previsto no Acordo.

2.4. Relativamente aos requisitos de forma previstos no TAC, observa-se que a cláusula 4.2 específica, inequivocamente, que “O descumprimento dos requisitos de forma para apresentação **de cada entrega** por parte da COMPROMISSÁRIA ensejará a imposição das sanções pecuniárias indicadas neste Termo, conforme forma de aferição indicada nos Anexos do TAC.”

2.5. Assim, não merece prosperar o argumento da Recorrente de que a cláusula 2.14 – que disciplina as consequências para o descumprimento dos prazos para correção de não conformidades – admitiria a não incidência das penalidades por descumprimento dos requisitos de forma, desde que cumpridos os prazos para correção.

2.6. Entende-se que a cláusula em questão não cria qualquer sorte de exceção à incidência das demais cláusulas previstas no Termo, mas apenas especifica que também o descumprimento do prazo para correção de pendências será objeto de penalização específica. Veja-se:

2.14. As exigências eventualmente apontadas no curso do procedimento de validação de curvas de ruído ou no curso do procedimento de registro do PEZR deverão ser cumpridas pela COMPROMISSARIA em até 60 (sessenta) dias da data do recebimento da respectiva notificação, sob pena de incidência das penalidades e consequências previstas na CLÁUSULA QUARTA - DAS PENALIDADES.

2.7. Por sua vez, da leitura dos dispositivos que regulamentam a entrega do PEZR, observa-se que há cláusulas específicas que expressamente indicam ser obrigação da COMPROMISSARIA elaborar o PEZR **em conformidade com as disposições previstas no RBAC 161** (Cláusula 2.4),^[5] devendo atentar tanto ao cronograma, **como à forma de efetuar cada entrega** (Cláusula 2.8).^[6]

2.8. Com efeito, também consta de forma expressa no TAC que o descumprimento dos requisitos de forma **para apresentação de cada entrega** será objeto de punição (Cláusula 4.2).^[7]

2.9. Não há, assim, que se falar que a Cláusula 2.14 teria o condão de afastar a aplicação das demais cláusulas, seja porque não é isto que constou do Contrato, seja porque admitir essa tese, esvaziaria o próprio sentido de se prescrever a forma pela qual as entregas deveriam ser realizadas.

2.10. Neste sentido, observa-se que nos autos do processo administrativo que resultou na aprovação do TAC,^[8] os dispositivos que conduzem à penalização pelo não atendimento à forma prescrita foram assim motivados:

*A respeito da indicação de penalidades por violação aos requisitos de forma, registra-se que sua previsão no compromisso decorre da **necessidade de contrabalancear o incentivo do cumprimento do prazo com a necessidade de observância da forma prevista no normativo. Ao indicar penalidades para a entrega não conforme, pretende-se prevenir a apresentação de material incompleto ou insuficiente com o propósito único de cumprir o prazo previsto e não incidir nas penalidades decorrentes da falta de entrega.***

Não é demais destacar que a apresentação de material incompleto pelo regulado onera a Administração Pública, uma vez que demanda o dispêndio de recursos em análises infrutíferas de material que não se presta à finalidade prevista – o que justifica a imposição de um custo adicional apto a prevenir movimentação da máquina pública indevidamente.

*Com este propósito, foram indicados, nos Anexos ao TAC, as formas esperadas **para cada entrega e apontadas as penalidades decorrentes da inobservância à forma prescrita**, conforme avaliação da relevância do requisito para atingimento da finalidade a que se destina. Com efeito, aos requisitos considerados mais críticos para a correta elaboração do material foram atribuídos valores mais onerosos.*

(...)

*Registra-se, ainda, que ao final da última reunião de alinhamento entre SIA e INFRAERO (Documento SEI nº 0922061), a **indicação de penalidades decorrentes da violação de requisitos de forma foi aceita pelos representantes da empresa pública**, sendo ainda objeto de dissonância meramente os valores associados a estas penalidades.*^[9]

2.11. Também constou daquele processo a ata da reunião mencionada, que antecedeu a própria celebração do TAC e em que o propósito do dispositivo foi debatido e esclarecido com representantes da INFRAERO, sendo a aplicação ora contestada, portanto, previamente conhecida e pactuada pela COMPROMISSARIA.^[10]

2.12. Com estas considerações, concluo que o TAC foi claro ao disciplinar penalidades tanto pelo descumprimento de prazos, **como pelo descumprimento de requisitos de forma**, e que a aplicação das cláusulas em questão já havia sido explicitada, tanto no documento que justificou a propositura do Termo,^[11] como em reunião de alinhamento com a INFRAERO,^[12] que antecedeu a própria celebração do acordo.

2.13. Sendo incontroversa a falta de apresentação da Planta do PEZR de SBJR em formato eletrônico, em descumprimento ao requisito 161.33 (c) do RBAC 161 e ao requisito de forma constante do item 6 do Anexo VI ao TAC nº 1/2018, concluo que a documentação protocolada pela INFRAERO em 11 de abril de 2018^[13] estava, de fato, incompleta, não havendo razões para reforma da decisão recorrida.

3. CONCLUSÃO

3.1. Por todo o exposto, com fundamento no art. 8º, inciso XXI e no art. 11, inciso VIII da Lei 11.182 de 27 de setembro de 2005 e, considerando o teor da decisão recorrida,^[14] VOTO pelo conhecimento do recurso administrativo apresentado pela INFRAERO^[15] e, no mérito, por negar-lhe provimento, mantendo a aplicação da multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

É como voto.

Juliano Alcântara Noman

Diretor

[1] Lei 11.182, de 27 de setembro de 2005. Art. 8º, inciso XXI.

[2] Lei 11.182, de 27 de setembro de 2005. Art. 11, inciso VIII c/c Regimento Interno da ANAC (Anexo à Resolução nº 381, de 14 de junho de 2016). Art. 9º, *caput* e inciso XXII

[3] Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Art. 63. O recurso não será conhecido quando interposto:

I - fora do prazo;

II - perante órgão incompetente;

III - por quem não seja legitimado;

IV - após exaurida a esfera administrativa.

§ 1º Na hipótese do inciso II, será indicada ao recorrente a autoridade competente, sendo-lhe devolvido o prazo para recurso.

§ 2º O não conhecimento do recurso não impede a Administração de rever de ofício o ato ilegal, desde que não ocorrida preclusão administrativa.

[4] Anexo E-mail GTDA, de 09/05/2018 (SEI 2100733)

[5] CLÁUSULA SEGUNDA-DAS OBRIGAÇÕES

2.1 As obrigações assumidas pela COMPROMISSÁRIA para adequação ao previsto no RBAC 161 compreendem a execução de ações sucessivas consistentes em:

(...)

2.4. Elaborar o PEZR do aeródromo a partir das curvas validadas, **atendendo ao previsto no RBAC 161**;

[6] Cláusula 2.8 do TAC: “A fim de viabilizar o registro, junto à COMPROMITENTE, dos PEZR dos aeródromos indicados, a COMPROMISSÁRIA deverá cumprir as obrigações discriminadas nos Anexos (cada um relativo a um dos aeródromos objetos do presente ajuste), que são parte integrante deste TAC, **na forma e cronograma indicados**.”

[7] CLÁUSULA QUARTA - DAS PENALIDADES

(...) 4.2 **O descumprimento dos requisitos de forma para apresentação de cada entrega por parte da COMPROMISSÁRIA ensejará a imposição das sanções pecuniárias indicadas neste Termo, conforme forma de aferição indicada nos Anexos do TAC.**

[8] 00058.046439/2013-46

[9] Nota Técnica 3 (SEI 0965013)

[10] Ata Reunião Presencial 01.08.2017 (SEI 0922055): “Em relação à previsão de sanção de requisitos de forma (cláusula 4.2), Tárik destacou que a previsão parte de valores proporcionais ao valor de violação do acordo, conforme criticidade do requisito. Tárik solicitou que fossem esclarecidas as razões da objeção. Clene, então, leu os argumentos da área técnica e que consistem, em síntese, no entendimento de que a análise visa à identificação de atendimento aos parâmetros, no que concerne a apresentação de toda documentação prevista e erros nos projetos não deveriam ser penalizados. Tárik ressaltou que o TAC a ser discutido visa ao alcance de um resultado pretendido: o registro do PEZR na forma prevista na norma. As cláusulas de requisitos de forma servem como incentivo à apresentação da documentação uma única vez, prevenindo que o documento seja analisado e reanalisado inúmeras vezes, o que é especialmente importante no contexto da discussão desse processo, que já está em debate com a área técnica já alguns anos. Ademais, os requisitos de forma consistem em

desestímulo a eventuais entregas em condição não conforme efetuadas apenas para comprovação formal de atendimento de prazos. A medida é relevante para prevenir o dispêndio de recursos da Agência com análises de material incompleto.”

[11] Nota Técnica 3 (SEI 0965013)

[12] Ata Reunião Presencial 01.08.2017 (SEI 0922055)

[13] Ofício nº 1097/DFPA(PAPD)/2018 (SEI 1708461), de 10 de abril de 2018, protocolado em 11 de abril de 2018, pelo qual foi feita a primeira entrega do PEZR.

[14] Análise de Descumprimento de TAC COIM (SEI 2363066), Análise de Descumprimento de TAC COIM (SEI 2363066)

[15] Recurso Administrativo 2a. Instância ref. TAC 0001/2018 (SEI 2567481)



Documento assinado eletronicamente por **Juliano Alcântara Noman, Diretor**, em 28/03/2019, às 21:16, 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 **2768840** e o código CRC **D25ABC8F**.