



VOTO

PROCESSO: 00058.053058/2014-02

INTERESSADO: INFRAMÉRICA CONCESSIONÁRIA DO AEROPORTO DE BRASÍLIA S/A

RELATOR: JULIANO ALCÂNTARA NOMAN

1. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

1.1. O art. 29 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, em seus incisos I e II,^[1] dispõe que incumbe ao Poder Concedente regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação, bem como aplicar as penalidades regulamentares e contratuais.

1.2. A Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, que criou a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, previu, entre suas competências, a de conceder ou autorizar a exploração da infraestrutura aeroportuária, no todo ou em parte;^[2] e lhe incumbiu de regular e fiscalizar a infraestrutura aeroportuária.^[3]

1.3. Compete à ANAC, portanto, na condição de Poder Concedente e autoridade de aviação civil, fiscalizar o cumprimento do Contrato de Concessão, procedendo à apuração de eventuais infrações contratuais e aplicando, quando cabível, as sanções previstas.

1.4. No contexto, à Diretoria Colegiada compete, em última instância, apreciar, em grau de recurso, as penalidades impostas pela ANAC.^[4]

1.5. Por estes motivos e, considerando que a Concessionária foi notificada em 13 de junho de 2018^[5] da Decisão de Primeira Instância proferida pela SRA e apresentou recurso administrativo em 25 de junho de 2018,^[6] conheço do recurso interposto, em razão de sua tempestividade.^[7]

2. DAS RAZÕES DO VOTO

2.1. Os elementos carreados aos autos – notadamente os registros fotográficos efetuados por ocasião da pronta ação de fiscalização da ANAC – fazem prova inequívoca de que a situação a que foram submetidos os passageiros que transitavam no Aeroporto de Brasília em 3 de junho de 2014, ao contrário do afirmado pela autuada, extrapola a normalidade.

2.2. Destaco, neste ponto, o relato da fiscalização que, *in loco*, atestou que “a área em frente ao portão de desembarque ficou totalmente alagada, impedindo o trânsito de pedestres por mais de meia hora. Os passageiros que desembarcavam eram obrigados a sair rente à parede, logo que saíam pelo portão, dirigindo-se para um dos lados.”^[8]

2.3. Há prova nos autos, portanto, do dano ao serviço experimentado pelos usuários que transitavam no Terminal no momento da inundação – sendo descabida a alegação de que haveria mera presunção de danos aos passageiros.

2.4. Nesse sentido, não entendo que a prestação do serviço público adequado possa compreender situação em que os usuários sejam submetidos a transitar, *dentro do Terminal de Passageiros*, por áreas alagadas e sob goteiras.

2.5. Contudo, também merece relevo a pronta atuação da Concessionária na mitigação dos efeitos da inundação, prevenindo que a situação se agravasse ou perdurasse por mais tempo, o que lhe serviu de atenuante e foi refletido na dosimetria da sanção aplicada.

2.6. Sobre as alegações da autuada de que o contrato não prescrevia periodicidade específica para as ações de manutenção e que não seria possível imputar-lhe responsabilidade pelos fatos ocorridos, entendo que também não merece prosperar a argumentação sustentada.

2.7. Há que se destacar que, ao mesmo tempo em que a falta de prescritividade significa, para a Concessionária, maior liberdade para programar a execução da manutenção de forma mais eficiente e autônoma, ela também realça o necessário compromisso com o alcance do desempenho prescrito no contrato.

2.8. E nesse ponto, o contrato é claro: é dever da Concessionária manter o sistema de captação de água – bem como os demais bens necessários à prestação dos Serviços que integram a Concessão – em bom estado de funcionamento.

2.9. Seja pelo problema de impermeabilização do piso da área de acesso ao Pier Sul, seja pela presença de goteiras no telhado sobre área de *check in*, ou pelo entupimento da tubulação necessária para o escoamento da água pluvial, denotam-se deficiências na manutenção da infraestrutura que contribuíram diretamente na inundação das áreas do Terminal que foram retratadas pela fiscalização.

2.10. Tampouco se sustenta a afirmação de que a Concessionária não seria responsável por estas ocorrências, uma vez que, como a própria informa, a área do telhado teria sido submetida a intervenção da autuada antes do ocorrido (o que poderia, segundo informações da própria, ter provocado o deslocamento de telhas);^[9] o piso da área de acesso ao Pier Sul em que foi identificado o problema de impermeabilização foi instalado pela Concessionária;^[10] e o entupimento da tubulação com objetos estranhos ocorreu sob responsabilidade e supervisão da Concessionária.^[11]

2.11. Ademais, relevante observar que em seu recurso a Concessionária afirma que avaliou a prática de municípios com alto índice pluviométrico para estimar a periodicidade de suas inspeções. É a própria concessionária que cita o Manual de drenagem e manejo de águas pluviais da cidade de São Paulo, que indica rotinas de inspeção e remoção de resíduos sólidos de bueiros, galerias e canais abertos e fechados **na frequência mínima de 60 dias**.^[12]

2.12. Contudo, em sua manifestação anterior, a Concessionária afirmou que “a ocorrência com os bueiros surpreendeu a equipe de manutenção da concessionária, **que na verificação realizada 6 meses antes** não vislumbrou qualquer situação que pudesse causar o tamponamento do sistema pluvial.”^[13]

2.13. Ressalta-se, assim, como indicado na decisão em primeira instância, “que a realização e a periodicidade dessas verificações preventivas encontra-se no âmbito da gestão do complexo aeroportuário de competência da Concessionária, de modo que se esta opta por realizar tal atividade com determinada frequência, possivelmente levando em consideração os custos envolvidos, deve também arcar com os riscos decorrentes de tal conduta.”

2.14. Por fim, registro que não vislumbro razões suficientes para reforma da decisão recorrida, que foi adequadamente motivada e resultou na aplicação de penalidade proporcional à gravidade dos fatos noticiados e equivalente a 3,325% do valor máximo previsto no Contrato de Concessão. ^[14]

3. CONCLUSÃO

3.1. Por todo o exposto, considerando o teor da Decisão Primeira Instância^[15] e do Parecer nº 170/2018^[16], e com fundamento nos incisos XXI e XXIV do art. 8º, da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e no art. 29 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, VOTO pelo conhecimento do recurso e, no mérito, por seu INDEFERIMENTO, mantendo-se a penalidade aplicada pela Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos, no valor equivalente a 3,325 URTA, em conformidade com as cláusulas 3.1.6, 8.5.1 e 1.1.51, do Contrato de Concessão.

É como voto.

Juliano Alcântara Noman

Diretor-Relator

[1] LEI Nº 8.987, DE 13 DE FEVEREIRO DE 1995. “Art. 29. Incumbe ao poder concedente: I - regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação; II - aplicar as penalidades regulamentares e contratuais;(...)”

[2] LEI Nº 11.182, DE 27 DE SETEMBRO DE 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: (...) XXIV – conceder ou autorizar a exploração da infra-estrutura aeroportuária, no todo ou em parte; (...)”

[3] LEI Nº 11.182, DE 27 DE SETEMBRO DE 2005. “Art. 2o 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 infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária.”

[4] LEI Nº 11.182, DE 27 DE SETEMBRO DE 2005. “Art. 11. Compete à Diretoria: (...)VIII – apreciar, em grau de recurso, as penalidades impostas pela ANAC;(...)”

[5] Aviso de Recebimento - AR JT613329511BR (SEI 1941391) c/c Notificação de Decisão - PAS 4 (SEI 1894664)

[6] Recibo Eletrônico de Protocolo ASJIN (SEI 1952965) c/c Recurso Administrativo 2a. Instância Pedido de Reconsideração c/c Rec.Hierárq. (SEI 1952961). O mesmo Recurso foi novamente apresentado, por via postada em 25/06/2018, no documento Manifestação A. I. nº 00923/2014 (SEI 1957954).

[7] Segundo a Notificação de Decisão - PAS 4 (SEI 1894664) e, em conformidade com o art. 59 da Lei 9.784/99, a autuada dispunha do prazo de dez dias para interposição de recurso administrativo, contado a partir da ciência ou divulgação oficial da decisão recorrida.

[8] Fl. 07v do Volume de Processo 01 - parte 1 (SEI 0086818)

[9] Fl. 29v do Volume de Processo 01 - parte 2 (SEI 0087400): “Com relação às goteiras observadas na área de check-in destinado a Empresa AVIANCA, existe na cobertura dessa área, um telhado fabricado com telhas metálicas com inclinação dentro das normas para telhados com este tipo de material. Contudo à época da ocorrência em questão, foram previstos e realizados alguns ajustes na infraestrutura que fica acima da área afetada, uma vez que não é comum a ocorrência de chuvas durante o mês de junho, de modo que a intervenção pode ter causado deslocamento das telhas existentes, e dada chuva extemporânea causaram a situação descrita no relatório.

Ainda, devido ao grande volume de chuva concentrada em um período de tempo muito curto, as calhas bem como os tubos de queda não conseguiram dar vazão ao volume de água gerada pela chuva. Com a ineficiência dos tubos de queda, houve um transbordamento da calha, conduzindo a água para baixo das telhas, área que não é impermeabilizada por estar protegida pelo telhado, ocasionando assim o vazamento pela laje até o saguão de checkin.”

[10] Fl. 29v do Volume de Processo 01 - parte 2 (SEI 0087400): “Conforme relatado no auto de infração, a área de acesso do píer sul ficou parcialmente inundada, isso ocorreu devido a um problema de impermeabilização da área, o qual a Inframérica já está envidando todos os

esforços necessários para resolução.

Reiteramos a afirmação de que o piso das instalações segue as normas técnicas de utilização de material rochoso para cobertura de durabilidade de superfície com grande circulação de pessoas e máquinas, e atende às especificações exigidas pelo próprio Contrato de Concessão.”

[11] Fl. 28v do Volume de Processo 01 - parte 2 (SEI 0087400): “Conforme relatório de ocorrência da empresa Helvix, após o término da chuva, forte e extemporânea, a equipe de obras iniciou uma busca em todas as redes de drenagem existentes na região para identificar o motivo do transbordamento, nessa busca identificou-se uma grande obstrução na tubulação de 800 mm, tanto a montante quanto a jusante. Essa obstrução ocorreu devido a materiais estranhos como capacetes, banco de madeira, espuma de poliuretano, lonas plásticas e diversos detritos que juntos formaram uma bucha de tamponamento dos tubos.

Tal concentração de materiais estranhos aos comumente encontrados na obstrução de redes pluviais, acumulado com os seguintes fatores: em abril de 2014 ocorreram precipitações com volumes superiores aos do dia 03 de junho sem que houvesse qualquer intercorrência no funcionamento do sistema; entre fevereiro e junho de 2014 não houve qualquer obra ou intervenção na rede pluvial do aeroporto; e o fato de tais objetos terem sido encontrados nas tubulações após maio, quando, devido à finalização de grande parte das obras previstas no Contrato de Concessão, mais de 70% dos funcionários do Consórcio Construtor Helvix foram demitidos, fez com que fosse iniciado processo de sindicância ante a sugestão de que a presença de tais objetos sejam resultado de ato de vandalismo por parte dos operários desligados da empresa.”

[12] Manifestação A. I. nº 00923/2014 (SEI 1957954): Pag. 3: “Ainda, buscamos a prática de municípios que possuem um alto índice pluviométrico e verificamos quais são suas premissas para inspeções e periodicidade. Neste sentido o Manual de drenagem e manejo de águas pluviais: gerenciamento do sistema de drenagem urbana da cidade de São Paulo assim estabelece:

Tabela 7.1 - Procedimento de inspeção para as estruturas do sistema de drenagem

Estrutura	Rotina	Frequência Mínima
Sarjetas	Inspecionar os pontos de acesso bem como a superfície na área dos pontos de acesso. Atenção especial deve ser dada aos danos ou bloqueios.	A cada 60 dias
	Inspecionar revestimento das estruturas para determinar quaisquer danos e deteriorações.	A cada 60 dias
	Procurar por obstruções causadas por acúmulo de resíduos e sedimentos.	A cada 60 dias
Bocas de lobo, bueiros, galerias e canais abertos e fechados	Inspecionar os pontos de acesso bem como a superfície na área dos pontos de acesso. Atenção especial deve ser dada aos danos ou bloqueios.	A cada 60 dias
	Inspecionar revestimento das estruturas para determinar quaisquer danos e deteriorações.	A cada 60 dias
	Procurar por obstruções causadas por acúmulo de resíduos e sedimentos.	A cada 60 dias

Tabela 7.2 - Procedimento de limpeza para as estruturas do sistema de drenagem

Estrutura	Rotina	Frequência Mínima
Sarjetas	Limpar sedimentos acumulados e resíduos sólidos.	Diariamente de forma contínua
Bocas de lobo, bueiros, galerias e canais abertos e fechados	Limpar sedimentos acumulados e resíduos sólidos.	A cada 60 dias, com devida atenção nos períodos de chuvas.
Reservatórios de armazenamento	Limpar sedimentos, resíduos sólidos e outros detritos acumulados. Remover vegetação. Desinfecção da área do reservatório.	Nos períodos de estiagem limpar mensalmente. Durante o período chuvoso, após a ocorrência de cada evento de chuva.

”

[13] Manifestação ao A.I nº 00923/2014 (SEI 1409756), Pag. 5.

[14] A esse respeito, registre-se que a metodologia aplicada pela área técnica partiu da definição de uma penalidade-base, sobre a qual incidiram circunstâncias agravantes e/ou atenuantes da conduta.

A penalidade base foi definida a partir da avaliação do critério “danos” (ao qual se atribuiu o valor correspondente a 73% do valor da penalidade-base) e do critério “vantagens” (ao qual se atribuiu o valor correspondente a 27% da penalidade-base). O critério “danos” foi subdividido em “caráter técnico”, “número de usuários atingidos” e “capacidade aeroportuária indisponibilizada”, cada um correspondente a 24,33% do valor total da penalidade-base.

A decisão em primeira instância reconheceu a inexistência de vantagens auferidas pela Concessionária em razão da infração, o baixo impacto da irregularidade sobre a capacidade aeroportuária disponibilizada e a inexistência de caráter técnico na irregularidade. Estes três parâmetros, correspondentes a 75,67% da formação penalidade-base, foram considerados iguais a 0.

O critério número de usuários atingidos foi aplicado à proporção de 14,4% dos usuários que utilizaram o aeroporto no dia – valor a que se chegou a partir da quantidade de assentos disponibilizados no horário da ocorrência, conforme informação constante do Despacho nº

24/2014/GCON/SRE/ANAC – fl. 52 a 53 do Volume de Processo 01 - parte 2 (SEI 0087400) – e ponderou-se o percentual pelo valor atribuído ao subcritério “usuários atingidos” (24,33% da penalidade-base).

Como resultado, a penalidade-base foi estabelecida em 3,50% do valor máximo previsto em contrato. Sobre este valor, concorreram uma circunstância agravante (existência de uma penalidade anterior), apta a majorar em 1% a pena-base; e uma circunstância atenuante (adoção de medidas para fazer cessar a infração), apta a reduzir a penalidade-base em 6%. O resultado final é a aplicação de penalidade dosada em 3,325% do valor máximo previsto no Contrato.

[15] Decisão Primeira Instância - PAS 2 (SEI 1556417)

[16] Parecer 170/2018/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (SEI 2114256)



Documento assinado eletronicamente por **Juliano Alcântara Noman, Diretor**, em 08/10/2018, às 11:46, 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 <https://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **2289677** e o código CRC **1C4B0AD3**.