



VOTO

PROCESSO: 00065.067098/2018-68

INTERESSADO: AIM/SIA

RELATOR: RICARDO BEZERRA

1. DO FUNDAMENTO LEGAL

1.1. A Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, conferiu competência à Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC para regular a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, bem como fiscalizar a observância dos requisitos técnicos na construção, reforma e ampliação de aeródromos e aprovar sua abertura ao tráfego, a teor do que preconiza o art. 8º, incisos XXI e XXVI.

1.2. Prevê o Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006, que aprova o regulamento da ANAC que, no exercício de suas atribuições, cabe à Agência apurar, julgar, aplicar penalidades ou adotar providências administrativas por infrações previstas em lei ou em legislação complementar, bem como conhecer os respectivos recursos (art. 6º).

1.3. De acordo, ainda, com o que estabelece o Regimento Interno da ANAC, aprovado pela Resolução nº 381, de 14 de junho de 2016, compete à sua Diretoria, em regime de colegiado, analisar, discutir e decidir em instância administrativa final, as penalidades impostas pela Agência.

1.4. A Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, por sua vez, dispõe em seu art. 48 que a Administração tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência. Prescreve ainda o art. 64 da mencionada lei que o órgão competente para decidir o recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida, se a matéria for de sua competência.

1.5. O presente processo diz respeito ao Recurso Administrativo interposto pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero, dirigido à Diretoria Colegiada, em face da penalidade de multa no valor de R\$ 1.450.000,00 (um milhão e quatrocentos e cinquenta mil reais) aplicada pela Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária - SIA desta Agência pelo descumprimento do Termo de Ajuste de Conduta nº 02/2018 (Doc. 2745489), de 11 de julho de 2018, especificamente quanto às ações previstas nos itens 1, 4 e 5 do Plano de Ações Corretivas – PAC e que correspondem ao “Projeto 03: Nivelamento do desnível entre acostamento e faixa preparada, nivelamento de caixas e remoção de morrotes” do Anexo II do TAC - Aeroporto Zumbi dos Palmares/Maceió – SBMO.

1.6. Os documentos constantes dos autos comprovam a tempestividade do Recurso (Docs. 2969333, 3028409, 3040321 e 3040884).

1.7. Destarte, restam atendidos os requisitos de competência e de admissibilidade do recurso para efeito de análise e deliberação pela Diretoria, na forma dos preceitos do art. 63 da Lei nº 9.784, de 1999.

2. DOS FATOS

2.1. Dos autos e do Relatório de Diretoria extrai-se que, em 23 de abril de 2019, a Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária - SIA emitiu o “Certificado de Descumprimento de TAC nº 001/2019” (Doc. 2891379), referente ao Termo de Ajuste de Conduta - TAC nº 002/2018 (Doc. 2745489), com base no processo administrativo iniciado em 8 de janeiro de 2019 pelo Ofício nº 1/2019/GFIC/SIA-ANAC (Doc. 2577092), da Gerência de Controle e Fiscalização - GFIC. Neste documento, a área técnica constatou que a Infraero não cumpriu com o prazo previsto para a realização da licitação constante da etapa “b” dos seguintes itens:

ITEM PAC NT Nº 14/2018/GFIC/SIA	DESCRIÇÃO DETALHADA DO ESCOPO DO ITEM	AÇÃO A SER REALIZADA	ETAPAS
1 - Existência de objetos não frangíveis na faixa de pista	Regularização do terreno em volta das caixas (10 unidades), regularização do desnível entre acostamento e faixa preparada e retirada dos morrotes na faixa de 75 metros	Projeto 03: Nivelamento do desnível entre acostamento e faixa preparada, nivelamento de caixas e remoção de morrotes.	a. Projeto: i. Início : 04/06/2018 ii. Término: 18/07/2018
4 - Ondulação na faixa preparada	Regularização do terreno em volta das caixas (10 unidades), regularização do desnível entre acostamento e faixa preparada e retirada dos morrotes na faixa de 75 metros	Projeto 03: Nivelamento do desnível entre acostamento e faixa preparada, nivelamento de caixas e remoção de morrotes.	b. Licitação: i. Início : 19/07/2018 ii. Término: 16/10/2018
5 - Desnível entre acostamento e faixa preparada.			c. Obras: i. Início : 17/10/2018 ii. Término: 14/05/2019

2.2. A Infraero foi notificada da instauração do presente processo para aferição do possível descumprimento do TAC, por meio do Ofício nº 1/2019/GFIC/SIA-ANAC, de 08/01/2019 (Doc. 2577092). Em resposta, registrada na Manifestação de 25/01/2019 (Doc. 2636572), a Infraero alegou que, por motivos alheios à sua vontade a licitação realizada por meio do Pregão Eletrônico nº 139/LALI-6/SBMO/2018 findou FRACASSADA. Ou seja, embora tivessem concorrido interessados no processo licitatório, os participantes não preencheram os requisitos necessários, sendo inabilitados ou desclassificados. Com isso, o prazo inicialmente pactuado para a etapa “b” ficou comprometido. Tal registro consta dos autos no “MEMORANDO Nº SEDE-MEM-2018/02376” (Doc. SEI 2891527), onde se constata que em 14 de novembro de 2018 a licitação foi declarada fracassada.

2.3. Ainda no teor da manifestação da Infraero, extrai-se que imediatamente após a conclusão da primeira tentativa de contratação, a Empresa promoveu novo certame licitatório, que restou concluído com a homologação do Pregão Eletrônico nº 162/LALI-6/SBMO/2018, em 26/12/2018 (Doc. 2636572). Sagrou-se como vencedora a licitante “Raul Filipe Morais Jatoba Construções EIRELI” com a proposta de R\$ 764.280,00 (setecentos e sessenta e quatro mil, duzentos e oitenta Reais) pelo preço global dos serviços.

2.4. Com o contraditório estabelecido, a Assessoria de Infrações e Multas – AIM, da Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária – SIA, concluiu que o período compreendido entre a data prevista para o término da Etapa “b” em 16/10/2018 e a data de homologação da licitação que restou fracassada em 14/11/2019 configurou mora de 29 (vinte e nove) dias no cumprimento da tal etapa. Dessa forma, emitiu o “Certificado de Descumprimento de TAC nº 001/2019” (Doc. 2891379) e aplicou a penalidade de multa no valor de R\$ 1.450.000,00 (um milhão quatrocentos e cinquenta mil reais).

2.5. Cientificada da penalidade, a Infraero interpôs recurso em face da decisão proferida em 1ª instância e requereu, em caso de não reconsideração, que o pedido fosse encaminhado à Diretoria Colegiada (Doc. 3040321). No mérito, o recurso não acrescentou fatos novos.

3. DA ANÁLISE

Do Termo de Ajuste de Conduta

3.1. Consta no Processo nº 00058.015078/2018-09, que a GFIC-SIA lavrou autos de infração em desfavor da Infraero em razão de descumprimento de elementos dos Planos de Ações Corretivas (PAC) associados à concessão de Certificados Operacionais de Aeroportos para 7 (sete) aeroportos (SBRF, SBMO, SBAR, SBGO, SBCG, SBEG e SBBE) operados pela empresa pública.

- 3.2. Notificada das infrações, em sede de Defesa^[i], a Infraero solicitou à ANAC a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta – TAC.
- 3.3. Assim, em 30 de abril de 2018 iniciou-se o procedimento para a elaboração do TAC^[ii], o qual foi aprovado por este Colegiado na 14ª Reunião Deliberativa em 11 de julho de 2018. Inicialmente, o Termo foi firmado para os aeroportos de Santa Maria – Aracaju/SE, Zumbi dos Palmares – Maceió/AL e Gilberto Freyre – Recife/PE, e, em abril de 2019, por ocasião da 7ª Reunião Deliberativa da Diretoria, passou a contar com mais 6 (seis) aeroportos, perfazendo o total de 9 (nove) aeroportos administrados pela Infraero.
- 3.4. Conforme consignado em sua primeira cláusula, o TAC visa à adequação da conduta da Infraero às disposições previstas no RBAC nº 139, de modo a garantir a segurança operacional e manter a adequação do serviço público prestado ao usuário do transporte aéreo.
- 3.5. Assim, ele deve proporcionar que os padrões aceitáveis de segurança operacional exigidos pela ANAC na certificação de aeroportos sejam alcançados. Por outro lado, visa também garantir a continuidade da prestação de serviços, tendo em vista que o descumprimento dos PAC poderia ensejar em medidas cautelares, como ressaltou a SIA na Nota Técnica 5 (Doc. 1979484):

“2.6 Ademais, algumas das medidas possivelmente decorrentes dos descumprimentos de PAC acima referidos seriam a perda, pelos aeródromos envolvidos, de seus certificados operacionais, ou a adoção de medidas cautelares pela ANAC. Trata-se, portanto, de consequências capazes de gerar grande impacto na prestação de serviços aéreos. A aplicação de medidas restritivas de operações, no presente caso, poderiam gerar impacto desproporcional ao setor aéreo, com a diminuição significativa da oferta de serviços, penalizando, por longo período, operadores aéreos, empresas de serviços aéreos e outros concessionários aeroportuários, além de, claro, os consumidores e a população em geral.” (grifado)

Do caso concreto

- 3.6. Conforme dito, o TAC previu que a licitação deveria se encerrar até a data limite de 16/10/2018, sob pena de aplicação de multa diária (quando o atraso no cumprimento das obrigações for inferior a um terço dos prazos acordados para a etapa) ou de aplicação de multa diária cumulada com multa por descumprimento integral, quando ultrapassado o prazo tolerado de um terço.
- 3.7. Pelo que se verifica dos autos, a licitação só foi efetivamente concluída (resultando na contratação dos serviços) em 26/12/2018, com a homologação do Pregão Eletrônico nº 162/LALI-6/SBMO/2018, portanto, 71 (setenta e um) dias após o prazo inicialmente estabelecido, situação que, em tese, culminaria no descumprimento integral do Anexo II (SBMO) do TAC 002/2018, eis que ultrapassado o prazo de 1/3 após a data limite estipulada, nos termos das cláusulas 2.3 e 5.2.
- 3.8. Entretanto, como houve a realização de um certame anterior que restou fracassado e foi homologado em 14/11/2018, a área técnica avaliou e considerou^[iii] que a Infraero atrasou em 29 (vinte e nove) dias a etapa de licitação para contratação da execução das obras e decidiu pela aplicação de penalidade no valor de R\$ 1.450.000,00 (um milhão, quatrocentos e cinquenta mil Reais).
- 3.9. Como resultado do 2º Pregão, a Infraero contratou a execução de todas as obras referentes as obrigações principais 1, 4 e 5 do TAC no valor de R\$ 764.280,00 (setecentos e sessenta e quatro mil, duzentos e oitenta Reais). Ou seja, a penalidade por mora na etapa intermediária equivale a 189,72% do valor da obra contratada.
- 3.10. Importa observar que, quando da elaboração do TAC, os valores das multas a serem aplicadas nos casos de atrasos foram discutidos. Inicialmente a ANAC apresentou^[iv] uma proposta, em seguida a Infraero se manifestou no sentido de que os valores sugeridos eram desarrazoados, contudo, prevaleceu a proposição inicial da Agência. Veja o excerto da manifestação da empresa quanto aos valores em discussão:

“Conforme Resolução ANAC nº 199, de 13 de setembro de 2011: “Não será admitida penalidade de multa por descumprimento do TAC em valor inferior ao máximo previsto para a infração nos termos da Resolução nº 25, de 25 de abril de 2008, sem prejuízo da multa diária apurada em conformidade com o estabelecido no § 1º deste artigo.”

Assim, considerado que a Resolução trata do patamar mínimo da multa, sem estipulação do seu valor máximo, a Infraero entende como desarrazoada a previsão de multa na proporção de 100 (cem) vezes ao máximo previsto para a infração.

Note-se que em alguns casos, o valor da multa por descumprimento é superior até mesmo à previsão de recursos necessários para o cumprimento do próprio TAC.

Além de desarrazoada, conforme já esclarecido a essa Agência, o não cumprimento dos PACs por esta Empresa decorre da inexistência de recursos para a realização das intervenções necessárias.

...

Deste modo, a Infraero externa o entendimento no sentido de que o descumprimento integral de cada anexo deve ficar limitado, a, no máximo, 5 (cinco) vezes o valor do máximo previsto para a infração (mora absoluta), e, no máximo, um trigésimo deste valor para a multa diária nos casos de mora relativa.” (E-mail 1959329)

- 3.11. Nessa mesma linha, a Procuradoria em sua avaliação da minuta do TAC recomendou^[v]:
- “19. No que toca às penalidades previstas no TAC, recomenda-se que a área técnica avalie a pertinência de se estabelecer um limite para aplicação da multa diária, de forma a revelar a pretensão de que a multa diária tenha um efeito repressor, mas que carregue um sentido de prevenir e dirigir a conduta da compromissária ao cumprimento da obrigação...”*

- 3.12. Noutro giro, a Procuradoria também chamou a atenção “para a previsão inserida na cláusula 5.10 que desonera a Infraero nos casos em que restar comprovado que o descumprimento dos prazos estipulados se deve a questões de caso fortuito ou força maior. A cláusula afasta dessa situação os casos de ausência de recursos financeiros. No entanto, questões de risco interno, a exemplo da gestão de contratações realizadas pela Infraero para o cumprimento dos prazos acordados, também parece dever se inserir na exclusão. Recomenda-se que a área técnica avalie a conveniência de tratar das exclusões de responsabilidade no ajuste ou de deixar para cuidar dessas situações na casuística, levando em consideração o que a doutrina administrativista tem apresentado como solução para casos concretos, notadamente acerca da natureza da responsabilidade administrativa.”

- 3.13. Na Nota Técnica nº 5/2018/GNAD/SIA (Doc. 1979484), a SIA reforçou seu posicionamento em relação a ausência de recursos financeiros, entretanto, questões de risco interno, como a gestão de contratações realizadas pela Infraero para o cumprimento dos prazos acordados, tal como abordado no parecer da Procuradoria, permaneceu a largo, inferindo-se que a opção foi a de tratar dessas situações na casuística.

- 3.14. Neste ponto, a meu ver, acertadamente, a Procuradoria procurou trazer ao debate antes da assinatura do Termo, as questões inerentes à complexidade das contratações e execuções de obras públicas, que em rasa avaliação, perpassaria pelo rigor legal na elaboração de estudos e projetos básicos, das execuções da licitação e da própria obra, além da indispensável participação de terceiros no processo. Tais feitos poderiam impactar nos prazos das etapas intermediárias sem que, necessariamente, inviabilizassem o cumprimento tempestivo da obrigação principal.

- 3.15. Assim, resta demonstrado que ao assinar o TAC as partes debateram e estavam cientes das cláusulas ali registradas, contudo, exposto o contexto, a materialidade e a relevância que envolve a decisão em instância final da apreciação do presente recurso administrativo, não se pode deixar de considerar no caso concreto, os princípios que norteiam a Administração Pública, como nos ensina *Maria Sylvia Zanella Di Pietro*:

“O princípio da razoabilidade, entre outras coisas, exige proporcionalidade entre os meios de que se utiliza a Administração e os fins que ela tem que alcançar. Essa proporcionalidade deve ser medida não pelos critérios pessoais do administrador, mas segundo padrões comuns na sociedade em que vive; e não pode ser medida diante dos termos frios da lei, mas diante do caso concreto. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, Direito Administrativo 29ª Edição, p.80)” (grifado)

- 3.16. Vai nesse mesmo sentido o conteúdo do art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB - (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, com as alterações da Lei nº 13.655, de 22 de abril de 2018), principalmente do seu parágrafo único, que passou a impor à Administração a obrigatoriedade de considerar as consequências práticas de suas decisões, motivando a adequação da medida imposta em face das alternativas possíveis. Assim, a execução textual da cláusula do TAC relativa à aplicação de multa por descumprimento do prazo da etapa de licitação, não deve ser efetivada sem que suas consequências práticas e as alternativas à sua aplicação sejam efetivamente consideradas.

- 3.17. No mesmo diapasão, também se mostra a recente publicada Lei das Agências, Lei nº 13.348, de 25 de junho de 2019, que dispõe, dentre outros, sobre o processo decisório das agências reguladoras ao estabelecer em seu art. 4º que “*a agência reguladora deverá observar, em suas atividades, a devida adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquela necessária ao atendimento do interesse público*”, trazendo para a atualidade previsão legal já contida de antanho na lei que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal (Lei nº 9.784, de 1999 – art. 2º, VI).

3.18. Ainda no campo do arcabouço legal, cabe destacar, por analogia, o disposto em norma contemporânea editada pelo Conselho Nacional do Ministério Público Federal, Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017, que disciplinou, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta, regulamentando o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

3.19. A referida Resolução, quando trata do descumprimento do compromisso de ajustamento de conduta, integral ou parcialmente (art. 11 e seu Parágrafo único), prevê a possibilidade de, caso o compromissário *“justificar satisfatoriamente o descumprimento ou reafirmar sua disposição para o cumprimento, casos em que ficará a critério do órgão ministerial decidir pelo imediato ajustamento da execução, por sua repactuação ou pelo acompanhamento das providências adotadas pelo compromissário até o efetivo cumprimento do compromisso de ajustamento de conduta, sem prejuízo da possibilidade de execução da multa, quando cabível e necessário”*.

3.20. Passo, portanto, a análise circunstancial do evento.

Da análise do evento

3.21. O intuito de se estabelecer multa pelo não cumprimento dos prazos de etapas intermediárias teria o caráter repressor e, ao mesmo tempo, o sentido de prevenir e dirigir a conduta da compromissária ao cumprimento da obrigação principal, ou seja, propiciar o adequado adimplemento da não-conformidade que ensejou o Termo.

3.22. É prática comum na gestão de projetos, estabelecer marcos para avaliar a exequibilidade tempestiva do objeto, comparando-se o executado com o planejado por meio de linhas de base e curvas de desempenho. Assim, atrasos em atividades que fazem parte do caminho crítico do projeto, uma vez identificados, ensejam a tomadas de ações pelas partes envolvidas sob pena de comprometimento do planejamento. Pode ser necessário replanejar marcos intermediários sem prejuízo do prazo final, ou exigir uma maior intensificação dos recursos, ou ainda implementar uma gestão mais efetiva de acompanhamento da evolução do cronograma, no sentido de assegurar a conclusão tempestiva e adequada do projeto.

3.23. No caso específico, a etapa que está sendo objeto de avaliação é a da contratação da obra. É cediço que a licitação é obrigatória neste caso e é um processo legal que tem suas particularidades, com diversas fases, aprovações e rígido procedimento, e que nem todas as etapas estão sob o domínio da empresa pública.

3.24. Na aplicação prática, não há como garantir, no rigor, prazos para se concretizar uma contratação pública por meio de uma licitação, tendo em vista os requisitos legais e a imprescindível participação de terceiros interessados, entes públicos ou privados. A fase externa das licitações somente podem ser iniciadas após o atendimento de todas as formalidades legais e além disso, como resultado, os certames podem não lograr êxito, restando fracassados, desertos ou ainda, serem objeto de recursos e impugnações administrativas e/ou judiciais.

3.25. Nesse sentido, é oportuno observar que na proposição do 2º Termo Aditivo desse TAC, no âmbito do Processo nº 00058.015078/2018-09, por meio da Nota Técnica nº 3/2019/COIM/GNAD/SIA, de 02/05/19 a SIA acatou o pedido da Infraero de dilação do prazo para a conclusão da obrigação principal - Etapa “c – Obras”, reconhecendo que *“esforços para o cumprimento da etapa de obras, com atraso justificável em razão da necessidade de realização de nova licitação, sendo solicitada tempestivamente a alteração do prazo para a finalização da execução dos serviços”*. E acrescentou, *“note-se que a postergação de cerca de 04 meses para a conclusão dos serviços mostra-se aceitável, sendo razoável entender que não haveria significativos impactos a segurança operacional.”*

3.26. Entretanto, a despeito do consentimento da ANAC para postergar a entrega da obra em 4 (quatro) meses, é de se destacar o esforço e a prudência da Infraero em garantir o adimplemento no prazo originalmente estabelecido no TAC, tendo finalizado todas as obras referentes ao processo em tela tempestivamente, na data primariamente fixada, sem se valer do prazo adicional ora solicitado.

3.27. Nessa perspectiva, retomo a motivação para a celebração do TAC, que a meu ver, reflete de forma precisa o interesse público do caso, o qual exarado no seguinte trecho da Nota Técnica 5/2018/GNAD/SIA:

2.7 A celebração do TAC, no caso concreto, possui o condão de equilibrar o binômio segurança x ampla oferta do serviço à sociedade, tendo em conta que racionaliza as circunstâncias de risco porventura existentes com ações concretas de mitigação do risco. Considerando que o TAC possibilita a manutenção das atividades aeroportuárias enquanto há o cumprimento de seus compromissos, com a estrita observância de requisitos mitigadores de riscos e impactos em segurança operacional, percebe-se a adequação da celebração de um TAC, em detrimento da mera aplicação de penalidades e restrições, ou a mera repactuação do PAC, mostrando-se um meio mais eficiente para a solução das não conformidades e para a garantia do interesse público.” Nota Técnica 5 (1979484)

3.28. Por fim, a Procuradoria se manifestou recentemente no âmbito do Processo 00065.059076/2018-24 de conteúdo similar e consignou que:

“19. Em relação ao procedimento em si, não se vislumbra qualquer irregularidade ou mácula na tramitação processual, tendo sido garantidos o direito ao contraditório e à ampla defesa, bem como devidamente anexados os comprovantes de notificação e ciência da apurada, suas manifestações e documentos, bem como as manifestações e decisões proferidas pela Agência. No tocante à escolha da sanção aplicada, cumpre registrar que a aplicação de penalidades administrativas está permeada por competências discricionárias voltadas ao interesse público.” Parecer 149/2019/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (3355407).

“4. Há de se destacar que eventual avaliação e juízo acerca da proporcionalidade na penalização imposta fica a cargo da autoridade julgadora, que, poderá concordar ou discordar do que foi decidido em primeira instância, desde que o faça de forma substancialmente motivada.” Parecer DESPACHO n. 00732/2019/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (3355411).

3.29. Portanto, como a área técnica competente entende que até mesmo uma possível postergação de mais 4 (quatro) meses para a conclusão da obra se mostraria aceitável no que se refere à impactos na segurança operacional, não vislumbro que as consequências práticas da aplicação da sanção puramente literal pelo atraso de uma etapa intermediária, repito, que não estava plenamente no domínio da Infraero, o que se considera justificável, e que não impediu que a Infraero concluisse a obra no prazo estipulado^[vi], alinha-se com a motivação do próprio TAC e com o interesse público associado.

Da conclusão

3.30. Por todo exposto, é imperioso afinar a justa ponderação entre a literalidade do TAC, seus objetivos e o que de fato resguarda a garantia do interesse público no caso concreto. Nesse sentido, e tomando por base que:

- a) o objetivo da obrigação dos itens 1, 4 e 5 do Plano de Ações Corretivas da Certificação do Aeroporto de Maceió foi alcançado, com a conclusão tempestiva da obra;
- b) a estruturação do TAC em etapas intermediárias teve o objetivo claro de garantir que o prazo final da obrigação principal fosse preservado, o que de fato ocorreu;
- c) a Infraero iniciou a fase externa da licitação tão logo que possível e foi diligente em concluí-la, mesmo restando fracassada e, ato contínuo, promoveu novo certame garantindo a conclusão da obra no prazo originalmente acordado;
- d) a área técnica entende que a Infraero se esforçou em recuperar o atraso de uma licitação fracassada e assim recomendou o acolhimento do pedido de prorrogar o prazo final da obra por mais 4 (quatro) meses, e reconhece que esta postergação não implicaria prejuízos à segurança operacional;
- e) o interesse público do TAC, numa visão sistêmica, está refletido no binômio continuidade da prestação de serviços *versus* segurança operacional dos aeroportos brasileiros;
- f) a Administração Pública, ao decidir, além de avaliar as consequências práticas de suas decisões, deve ter especial atenção aos princípios da finalidade, da proporcionalidade, da razoabilidade e da autotutela;
- g) as agências reguladoras devem observar no processo decisório a devida adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquela necessária ao atendimento do interesse público, que neste caso concreto resta demonstrado; e
- h) por analogia ao disciplinamento do TAC no âmbito do Ministério Público Federal, diante do descumprimento parcial e justificado pelo compromissário, poder-se-ia decidir por sua repactuação ou pelo acompanhamento das providências adotadas para o atendimento da finalidade

do instrumento, sem prejuízo da possibilidade de aplicação de multa, desde que necessária ao efetivo cumprimento do ajustamento, o que não se observa no caso concreto.

3.31. Concluo que a medida mais eficiente ao interesse público e à Administração Pública envolvida no presente TAC, é que se desconstitua a aplicação da penalidade da multa em comento.

4. DO VOTO

4.1. Considerando todo o exposto, **VOTO FAVORAVELMENTE AO DEFERIMENTO DO RECURSO ADMINISTRATIVO** interposto pela da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero, desconstituindo a decisão de aplicação da penalidade de multa no valor de R\$1.450.000,00 (um milhão quatrocentos e cinquenta mil reais), constante da Notificação nº 2/2019/COIM/GNAD/SIA-ANAC (Doc. 2969333).

É como voto.

RICARDO BEZERRA
Diretor - Relator

[i] "98. Neste contexto, após a análise interna do assunto e realização de reunião com essa Agência, a Infraero manifestou interesse na celebração de TAC, nos termos do Ofício nº 541/GPSO/2018, de 26 de fevereiro de 2018, oportunidade em que enfatizou a necessidade de anuência da Secretaria da Aviação Civil (SAC), em razão da escassez de recursos imposta a esta empresa pública, que a torna dependente financeira do Ministério do Transporte para realização de investimentos. 99. Desta forma, visando afastar a pena de preclusão tratada no § 2º do art. 3º da Resolução ANAC nº 199, de 13 de setembro de 2011, a Infraero formula, conjuntamente com a sua defesa, pedido de celebração de TAC para definir as medidas corretivas e prazos a serem observados com vistas a adequar sua conduta, no que tange à matéria objeto da autuação em comento."

Manifestação Ref. A.I. nº 00327/2018 (1584237)

[ii] Despacho COIM (1762327)

[iii] Análise de Descumprimento de TAC COIM (2744777)

[iv] Ata de Reunião (1944814)

[v] Parecer 134/2018/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (1978911)

[vi] "Quanto ao Anexo II relativo ao aeródromo SBMO, verifica-se que a etapa "c. Obras" do "Projeto 03: Nivelamento do desnível entre acostamento e faixa preparada, nivelamento de caixas e remoção de morretes" (NC 1, 4 e 5) tinha previsão de início em 17/10/2018 e término em 14/05/2019. Pela Compromissária foi requerida alteração do prazo para início em 14/02/2019 e término em 11/09/2019 (2481320). No entanto, tendo em vista que essa etapa foi cumprida dentro do prazo vigente no TAC, ou seja, antes de 14/05/2019, conforme consta do Relatório GFIC (3215321), observa-se a **perda do objeto quanto à alteração da data de término da etapa c. Obras**". Nota Técnica 4 (3305137).



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Sérgio Maia Bezerra, Diretor**, em 12/09/2019, às 16:53, 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 **3119059** e o código CRC **3A21AA03**.