



VOTO

PROCESSO: 00058.092399/2016-57

**INTERESSADO: RIOGALEÃO / AEROPORTO INTERNACIONAL TOM JOBIM, ANAC/SRA
00651850651851RELATOR: 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 e fiscalizar a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, bem como conceder ou autorizar a exploração da infraestrutura aeroportuária, no todo ou em parte, e decidir, em último grau de recurso, sobre as matérias de sua competência (art. 8º, incisos XXI, XXIV e XLIII).

1.2. Nesses termos, em 2 de abril de 2014, após o regular procedimento licitatório, foi celebrado o Contrato de Concessão nº 001/ANAC/2014-SBGL entre a ANAC e a Concessionária Aeroporto Rio de Janeiro S/A., cujo objeto é a concessão dos serviços públicos para ampliação, manutenção e exploração da infraestrutura do Complexo Aeroportuário do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão - Antônio Carlos Jobim.

1.3. Por sua vez, a [Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 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.

1.4. Ainda, de acordo com o estabelecido no art. 9º, inciso XI, do [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.

1.5. Por fim, a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, prevê que a administração tem o dever de decidir e 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 (arts. 48 e 64).

1.6. Registre-se, ainda, que o recurso sob análise é tempestivo (Doc. SEI 2833664) e atende os preceitos do art. 63 da mencionada Lei nº 9.784, de 1999, preenchendo os requisitos de admissibilidade para efeito de análise pela Diretoria Colegiada.

2. DA DESCRIÇÃO DOS FATOS

2.1. Conforme consta do Relatório, parte integrante deste Voto, o presente processo teve início com a lavratura do Auto de Infração nº 000483/2016 (Doc. SEI 0027192), de 11 de agosto de 2016, onde descreve que *"a Concessionária do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro deixou de atender à exigência feita pela ANAC para liberação do acesso de veículos particulares às vias adjacentes aos meio-fios de desembarque nos Terminais de Passageiros do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro - SBGL"*.

2.2. Dos autos, extrai-se que a Concessionária recebeu uma determinação da Agência, exarada no Ofício nº 223/2015/GCON/SRE/ANAC (Anexo 1 ao Relatório de Fiscalização Doc. SEI 0027221), de 25 de maio de 2015, em que se lê, *ipsis literis*:

"6. Assim, requer-se que a Concessionária do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro, no prazo máximo de 5 dias após o recebimento deste, **tome as providências necessárias para liberação do acesso de veículos às áreas acima mencionadas**" (grifos nossos).

2.3. E também, por supostamente não ter cumprido tal determinação, incorreu no inadimplemento da Cláusula 3.1.2 do Contrato de Concessão nº 001/ANAC/2014-SBGL, em que se lê:

"3.1.2. atender às exigências, recomendações ou observações feitas pela ANAC, conforme os prazos fixados em cada caso."

2.4. O processo demonstra o atendimento à ampla defesa e contraditório por parte da Concessionária, sem, no entanto, ter revertido o entendimento da área técnica quanto à ocorrência da Infração.

2.5. Consta do processo, ainda, a análise da Procuradoria Federal junto à ANAC, por meio do Parecer nº 69/2019/PROT/PFFANAC/PGF/AGU (Doc. SEI 2942060), de 10 de abril de 2019, que concluiu pelo atendimento de todos os ritos processuais, sem vícios constatados.

2.6. Do todo, sem replicar conteúdo já constante do processo, destaco que a linha temporal do processo está bem cadenciada tanto no Relatório de Fiscalização nº 002/2016/GQFS/SRA (Doc. SEI 0027221) quanto na Decisão de Primeira Instância (Doc. SEI 2614078) proferida pela Gerência Técnica de Assessoramento - GTAS, da Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos - SRA, que contrapõe as alegações da Concessionária, fundamentando sua decisão nas observações e relatos dos fiscais da Agência no próprio local em que a ora Recorrente, aparentemente, descumpriu a determinação.

2.7. Assim, atendendo ao direito à reavaliação do feito por autoridade superior em sede de Recurso Administrativo, a Concessionária tempestivamente imprimiu alegações para reverter a decisão da Gerência Técnica por meio da Carta S/N (Doc. SEI 2833664). No entanto, tal Carta faz referência a documentos anteriores utilizados para desmontar a intenção punitiva da Agência. Dentre estes documentos está a Carta S/N (Doc. SEI 0065185), de 10 de outubro de 2016, que contém sua defesa prévia administrativa e do qual transcrevo o seguinte trecho:

" III

DAS PRELIMINARES

III.I. Da Nulidade do Auto de Infração - Silêncio da ANAC frente ao conteúdo da Carta 0137- Legítima expectativa da Concessionária - Violação à sistemática aplicável às ações de fiscalização e à segurança jurídica

Preliminarmente, cumpra demonstrar que a lavratura do Auto de Infração está eivada de vícios insanáveis, diante da inadequação da atividade de fiscalização realizada pela ANAC e registrada no Relatório de Fiscalização, bem como da omissão da Agência Reguladora em adotar as medidas necessárias para verificar efetivamente o quanto informado pela Concessionária nas Cartas 260 e 0137, antes de expedir qualquer ato administrativo.

Assim, evidencia-se patente violação à sistemática aplicável às atividades de fiscalização da ANAC, revelando-se, portanto, inapta a fundamentação adotada para a lavratura do Auto de Infração.

III.1.1 Do dever de fiscalização da ANAC - Da obediência ao princípio da verdade material

Conforme aventado anteriormente, após o registro da Manifestação, a ANAC realizou atividade de fiscalização que verificou a existência de placas de sinalização indicando proibição de acesso de veículos não credenciados aos Meios Fios de desembarque ("Sinalização de Restrição"), conforme registrado no Relatório de Fiscalização. Assim, em função única e exclusivamente da existência da Sinalização, procedeu-se à lavratura do Auto de Infração.

Ocorre que, conforme será explicitado na presente Defesa Administrativa Prévia, a Concessionária em momento algum restringiu o acesso de veículos particulares ou não credenciados aos Meios Fios, embora existisse no local a Sinalização de Restrição. Tanto é assim, que a Concessionária comprovou, por meio da Carta 260, o acesso de veículos particulares às áreas próximas aos Meios Fios de desembarque dos Terminais." (grifos nossos).

3. DA ANÁLISE DOS FATOS

3.1. Isto posto e ciente da contraposição a estes pontos por parte da área técnica da ANAC, recorro a alguns aspectos contidos nos autos para ao final propor o que se segue:

3.2. O Auto de Infração foi fundamentado no fato de a Concessionária não atender à determinação da Agência de liberar o acesso de desembarque no prazo de 5 (cinco) dias, levando ao descumprimento à Cláusula 3.1.2 do Contrato de Concessão nº 001/ANAC/2014-SBGL.

3.3. O Ofício nº 223/2015/GCON/SRE/ANAC, que determinou a referida providência, data de 25 de maio de 2015 (Anexo 1 ao Relatório de Fiscalização Doc. SEI 0027221); já a tempestiva Carta

resposta da Concessionária (Carta nº. 260/2015 - Anexo 2 ao Relatório de Fiscalização Doc. SEI 0027221), foi oferecida em 5 de junho de 2015. Após essa resposta, a Agência não atuou para aferir se o teor da carta resposta era condizente com a realidade. Esse foi, inclusive, um dos questionamentos feitos à área técnica por meio do Despacho (Doc. SEI 3023067), que em resposta, confirmou tal fato (Doc. SEI 3114066).

3.4. Isso dito, sem qualquer manifestação por meses, a Concessionária pressupôs o atendimento tácito da demanda, como alegou preliminarmente, que foi retomada quando do recebimento da autuação por parte da ANAC.

3.5. Nesse momento, refiro-me ao teor de trechos do Ofício nº 223/2015/GCON/SRE/ANAC (Anexo 1 ao Relatório de Fiscalização Doc. SEI 0027221), *ipsis literis*:

"5. Desta forma, entende-se que é facultado à Concessionária tomar as medidas necessárias para o ordenamento da utilização dos meio-fios de embarque e desembarque como, por exemplo, a proibição de estacionamento ou o estabelecimento do tempo máximo de parada para embarque e desembarque, sem, no entanto, que tais medidas contemplem ações restritivas de acesso como parece ocorrer atualmente.

6. Assim, requer-se que a Concessionária do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro, no prazo máximo de 5 dias após o recebimento deste, tome as providências necessárias para liberação do acesso de veículos às áreas acima mencionadas.

7. Além disso, que encaminhe as informações acerca das medidas tomadas anexando elementos (fotos, vídeos, etc) que comprovem o livre acesso às referidas áreas."

3.6. Observa-se que a ANAC, embora reconheça a faculdade da Concessionária em gerir o ordenamento da utilização dos meio-fios de embarque e desembarque, adverte que não se deve adotar medidas restritivas de acesso "*como parece ocorrer*", entretanto, em momento algum, faz destaque ou informa a existência de placas indicativas de acesso restrito de veículos.

3.7. Em que pese os **requisitos do Ato Administrativo inicial estarem aparentemente atendidos** no Ofício, o requerimento feito **não deixa claro do que se tratava a determinação**. O objeto, requisito essencial do ato administrativo, não foi o mesmo constatado pela fiscalização posteriormente, e pelo qual se impôs o descumprimento do Contrato, segundo a Agência.

3.8. Assim, quando o administrador escreveu "**tome as providências necessárias para liberação do acesso de veículos às áreas acima mencionadas**" (meio-fios), não deixou claro que se dirigia às placas de sinalização que supostamente estavam afixadas na entrada das vias de acesso. Note-se que o objeto do ato inicial impediu que o administrado propusesse sua resposta adequadamente. Tanto ocorreu assim, que a Concessionária se manifestou e respondeu tempestivamente ao Ofício informando que não existia impedimento de acesso, mostrando fotos de veículos estacionados ao longo do meio-fio e o projeto que tinha para distribuição das vagas. Nada se presumiu acerca das placas de sinalização ao longo das vias anteriores ao meio-fio de embarque.

3.9. Ora, passados mais de seis meses do Ofício inicial, em 20 de janeiro de 2016, a Agência realizou diligência e emitiu o Relatório de Fiscalização nº 2/2016/NURAC/GIG/ANAC (Anexo 4 ao Relatório de Fiscalização Doc. SEI 0027221), onde se constatou e concluiu expressamente que existiam "*placas nos terminais de passageiros 1 e 2 restringindo o acesso a veículos credenciados*". O objeto, somente aí se tornou claro.

3.10. Entretanto, quando o Auto de Infração nº 000483/2016, de 10 de agosto de 2016, usa como capitulação o descumprimento de Cláusula Contratual que diz que a Concessionária deixou de obedecer uma determinação da administração, é mister que essa determinação seja clara, o que não se vê na descrição da Infração, que é galgada na determinação imprecisa do Ofício nº 223/2015/GCON/SRE/ANAC, demonstrando o desvio do requisito essencial do ato; não proporcionando à Concessionária a possibilidade de ampla defesa ou mesmo a possibilidade de tomar as ações necessárias ao saneamento do problema, eivando o Auto de vício insanável e, portanto, tonando-o nulo.

3.11. A Concessionária, portanto, respondeu ao Ofício e, sob meu ponto de vista, não incorreu em descumprimento, uma vez que não houvera entendido que aquilo que a administração queria era a retirada das placas de sinalização de acesso às vias dos meio-fios. Caso contrário, se o Auto se baseasse em um ofício posterior ao Relatório de Fiscalização, com a conduta já bem determinada e definida, não haveria que se falar em nulidade do auto, que estaria baseado na constatação de existência de placas de

sinalização restritivas de acesso e para as quais a Agência poderia ordenar a retirada com o aviso de mora pelo descumprimento.

3.12. Ademais, em sede de Defesa Prévia, na Carta S/N (Doc. SEI 0065185), de 3 de outubro de 2016, afirmou a Concessionária que a retirada efetiva ocorreu após o fim das operações dos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro 2016 (Rio 2016), que se delongou até 21 de setembro de 2016. Já em sede de Alegações Finais, complementou na Carta S/N (Doc. SEI 1928241), de 18 de junho de 2018, que o aval da Secretaria Municipal de Trânsito - SMTR para retirada definitiva das placas de sinalização se deu somente após 27 de junho de 2016.

3.13. Outro ponto que chamou atenção da leitura dos autos foi o seguinte: com um fluxo de mais de 10 milhões de passageiros naquele ano, apenas um usuário reclamou da dificuldade de parar no desembarque. Consultei então à área técnica se havia algum outro registro de reclamação naquele ano e, em resposta, a Gerência responsável informou que houve acompanhamento das condições de utilização do meio-fio por meio da Pesquisa de Satisfação de Passageiros (PSP), que não registra propriamente reclamações, e também houve registro por meio de duas manifestações no Sistema Stella referentes ao meio-fio no período de Julho de 2015 a Março de 2019. Uma reclamação se deu em dezembro de 2015 e outra em Setembro de 2017.

3.14. Ante estas razões, concluo que o auto de infração está maculado de vício porque o seu objeto está revestido de imprecisão, porquanto, o teor do Ofício nº 223/2015/GCON/SRE/ANAC, de 25 de maio de 2015, não esclareceu que a determinação se tratava da retirada das placas de sinalização que indicavam o acesso somente a “veículos credenciados”, fato que somente veio a ser evidenciado e constatado por ocasião da emissão do Relatório de Fiscalização nº 002/2016/NURAC/GIG/ANAC, de 20 de janeiro de 2016, reconhecendo que não foi possível identificar o descumprimento da determinação feita inicialmente pela ANAC e, por consequência, a infringência à Cláusula 3.1.2 do Contrato de Concessão nº 001/ANAC/2014-SBGL.

4. DO VOTO

4.1. Assim sendo, ante as razões expostas e com base nos elementos contidos nos autos, conheço do recurso interposto pela Concessionária Aeroporto Rio de Janeiro S/A. e, no mérito, DOU-LHE PROVIMENTO para anular o Auto de Infração nº 000483/2016, de 10 de agosto de 2016.

É como voto.

RICARDO BEZERRA

Diretor - Relator



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Sérgio Maia Bezerra, Diretor**, em 28/08/2019, às 20:38, 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 **2979188** e o código CRC **A616ABA2**.