



VOTO

PROCESSO: 00065.004565/2018-49

INTERESSADO: EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO

RELATOR: ROGÉRIO BENEVIDES CARVALHO

1. DA COMPETÊNCIA

1.1. A Lei nº 11.182/2005, em seu art. 8º, incisos XXI e XLIII, estabelece a competência da Agência para regular e fiscalizar a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária e decidir, em último grau de recurso, sobre as matérias de sua competência.

1.2. Adicionalmente, a Resolução nº 472/2018, em seu art. 46, estabelece a competência da Diretoria para deliberar, em última instância administrativa, sobre recursos no âmbito de Processos Administrativos Sancionadores que impliquem multa acima do valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

1.3. Desta forma, resta evidente a competência do Colegiado para analisar e julgar o presente recurso administrativo.

2. DA ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Conforme exposto no relatório^[1], a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO foi autuada por descumprimento de compromissos assumidos no Plano de Ações Corretivas – PAC, firmado como condicionante para a emissão do certificado operacional do Aeroporto Internacional de Belém (SBBE). Em segunda instância, a sanção aplicada pela Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária – SIA foi majorada, assumindo o valor total de R\$ 210.000,00 (duzentos e dez mil reais).

2.2. No recurso à Diretoria, a INFRAERO alega que não haveria responsabilidade exclusiva de sua parte, em razão da dependência de recursos do Governo Federal para condução das obras e aprimoramentos da infraestrutura previstos no PAC. A alegação não merece prosperar, tendo em vista a responsabilidade do operador aeroportuário pelo cumprimento dos requisitos necessários à garantia da segurança operacional, reforçados pelo PAC, expressamente aceito pela recorrente no processo de certificação.

2.3. Da mesma forma, entendo improcedente o recurso com relação ao argumento de que a aplicação de seis penalidades por descumprimento implicaria *bis in idem*. O Regulamento Brasileiro da Aviação Civil – RBAC 139 - CERTIFICAÇÃO OPERACIONAL DE AEROPORTOS prevê a aplicação de penalidades e outras consequências diante de violações às condições para obtenção e manutenção do certificado operacional. Caso adotada a linha de argumentação da INFRAERO, o descumprimento de apenas um único item do PAC ou o completo desatendimento das ações previstas teriam o mesmo peso para a regulação, o que claramente não procede.

2.4. Por fim, aduz que haveria vícios formais e materiais na edição da Resolução nº 25/2008, com suposta extrapolação do valor máximo de multa previsto no Código Brasileiro de Aeronáutica. Trata-se de matéria comum dos recursos da INFRAERO e reiteradamente afastada por decisões pregressas deste

Colegiado. Além disso, tal alegação foi adequadamente afastada pelas decisões de primeira e segunda instâncias^[2].

2.5. Em que pese julgar improcedentes os pontos invocados no recurso, entendo que o contexto específico envolvido no processo de certificação em tela merece um exame aprofundado, de modo a se identificar se a manutenção da multa se mostra razoável e sintonizada com as finalidades buscadas pelo órgão regulador.

2.6. De partida, destaco que a regulamentação do processo de certificação operacional de aeroportos existe desde antes da criação da ANAC^[3]. No entanto, apenas em 2011 foi concluída a primeira certificação no Brasil, com maior número de certificados concedidos entre os anos de 2015 e 2020^[4]. Um dos grandes entraves no processo é a adequação de infraestruturas construídas há décadas, cuja modificação para atendimento aos padrões técnicos definidos pela ANAC depende de obras complexas e investimentos significativos. Por isso a relevância do instrumento dos Planos de Ações Corretivas para viabilizar a adequação gradual de elementos de infraestrutura, sem que a certificação e a expansão das operações tenham que aguardar até a conclusão de todas as adequações. O processo de certificação do Aeroporto de Belém foi instaurado, por exemplo, em 2006, com emissão do certificado apenas em 2017.

2.7. No presente caso, após a emissão do certificado, foi identificado pela SIA o descumprimento de parte das ações previstas no PAC ainda para o ano de 2017. Após a emissão do auto de infração, considerando a constatação de situação análoga em outros aeroportos operados pela INFRAERO, foram conduzidas tratativas^[5] entre a área técnica e a empresa para a celebração de um Termo de Ajustamento de Conduta – TAC.

2.8. Ao fundamentar a proposta de TAC, a SIA asseverou que, diante das particularidades do caso, a via do diálogo e do acordo se mostraria mais eficiente para a solução das não conformidades em comparação com a solução pela mera aplicação de penalidades e restrições às operações. Tais medidas restritivas, como é da experiência do setor, trazem significativo impacto para a prestação dos serviços aéreos e para o interesse dos usuários do modal aéreo. Portanto, devem ser resguardadas aos casos em que sejam imprescindíveis. Nos termos utilizados pela área técnica, identificou-se no TAC uma *“forma mais eficiente e adequada para a resolução do problema, haja vista a possibilidade de previsão de sanções mais proporcionais aos descumprimentos de itens normativos, de previsão de medidas mitigadoras e de benefícios adicionais à sociedade, a serem providenciados pelos Compromitentes”*^[6].

2.9. Assim, o TAC representou uma nova resposta estatal, envolvendo compromissos adicionais com a segurança^[7] e maiores penalidades em caso de manutenção do descumprimento.

2.10. O resultado do acompanhamento das obrigações e prazos previstos no TAC, com relação ao aeroporto de Belém^[8], parece ratificar a opção adotada pela Agência. Até o momento não foi instaurado processo por descumprimento ou atraso das obras e ajustes previstos^[9].

2.11. Diante desse contexto, considerando o caso em tela, é de se questionar a razoabilidade da aplicação da penalidade de multa.

2.12. Nesse passo, apesar de ter afirmado anteriormente que a limitação de recursos não exime a INFRAERO da responsabilidade pelo atendimento à regulação e aos compromissos pactuados no plano de ações corretivas, observo que o contexto de reestruturação e redirecionamento das atividades da empresa teve relevância ao longo das tratativas^[10].

2.13. No mesmo sentido, os critérios de eficiência e maior benefício à sociedade, já mencionados, recomendam que os recursos dos operadores sejam melhor direcionados à implementação de soluções voltadas à segurança e à eficiência do setor.

2.14. O próprio caráter educativo de multa administrativa permeia toda a questão, na forma de incorporação de novas obrigações e penalidades no TAC, no acompanhamento mais rígido das obras e adequações dentro do processo de certificação, e suspensão das medidas cautelares aplicadas pela SIA até a celebração do acordo.

2.15. No entanto, o TAC celebrado não contemplou expressamente cláusula de suspensão dos processos sancionadores^[11], apenas das medidas administrativas cautelares ora aplicadas aos aeródromos, dispondo pelo prosseguimento dos processos administrativos sancionadores já em curso. Com isso, a autuação por descumprimento do Plano de Ações Corretivas seguiu regularmente seu curso até as decisões de primeira e segunda instância, agora objeto de exame deste Colegiado. Diante da continuidade do presente processo, cabe à Diretoria avaliar em instância administrativa final a adequação das medidas adotadas nas demais instâncias. Importante ressaltar que tal dispositivo do TAC, ao realçar o prosseguimento do processo, assegura tão somente o seu trâmite administrativo regular, sendo garantido à esta Diretoria o livre debate e julgamento acerca do auto de infração em questão.

2.16. A esse respeito, há no processo de celebração do TAC posicionamento da Procuradoria Federal especializada junto à ANAC^[12] que evidencia a relevância de se aplicar, diante das circunstâncias do caso concreto, o juízo de razoabilidade e proporcionalidade à fixação das providências administrativas e sua dosimetria. Nesse sentido, o órgão jurídico manifestou-se pela possibilidade de revisão dos valores das penalidades aplicadas com base no TAC, especialmente quando a sanção se mostrar despropositada ou não houver equilíbrio entre a não conformidade observada e os fins a serem alcançados com a aplicação da multa.

2.17. No caso ora tratado, em atenção à instrumentalidade das medidas regulatórias, observo que o endereçamento das irregularidades relativas ao PAC de certificação do Aeroporto de Belém vem sendo atingido por meio do TAC. Da mesma forma, considerando o contexto de certificação envolvido e o histórico de não conformidades identificadas, entendo relevante o elemento de eficiência na alocação dos recursos, que poderiam ser retirados do sistema para o pagamento da multa.

2.18. Em reforço, observo que a Resolução nº 472/2018, que revogou o normativo que disciplinava a celebração de TAC na Agência, deu contornos mais abertos ao instrumento, prevendo a utilização do TAC “*alternativamente*” à aplicação de uma providência administrativa que possa resultar em prejuízos à sociedade, permitindo assim “*o retorno gradual do regulado aos padrões desejados*”^[13]. O dispositivo^[14] da nova Lei das Agências Reguladoras que trata da adoção de TAC também segue essa linha. Assim, há um novo contexto de incentivos à conformidade e de abertura para adoção de soluções alinhadas ao interesse público.

2.19. Desse modo, com atenção às circunstâncias do caso concreto e ao histórico de interlocução com o operador do aeródromo para obtenção de solução mais eficiente para a obtenção de conformidade regulatória, mostra-se mais razoável e equânime com relação ao interesse público o afastamento da multa ora examinada.

2.20. O presente posicionamento, entretanto, não afasta a relevância do instrumento do Plano de Ações Corretivas, muito menos a possibilidade de aplicação de penalidades por seu descumprimento. O cumprimento do PAC é a regra, assim como a aplicação das providências previstas no RBAC 139 em caso de descumprimento. Em determinados contextos, como o de aeroportos concedidos, a Agência teve a oportunidade de reforçar o instrumento do PAC de certificação por meio do estabelecimento de multas contratuais ou mesmo de gatilhos para obtenção de receitas tarifárias^[15]. Em outros, como o caso concreto ora tratado, foi julgada oportuna a celebração de TAC em atenção às especificidades das infraestruturas e

da atuação do operador ao longo das tratativas e acompanhamentos de ações. E com fundamento nessas circunstâncias, bem como na postura assumida pelo agente regulado e nos resultados observados, é que se reavalia a resposta regulatória no processo em particular.

3. DA CONCLUSÃO

3.1. Ante o exposto, **VOTO PELO PROVIMENTO DO RECURSO**, para **REFORMAR** a decisão de segunda instância^[16] e afastar a aplicação da sanção de multa, com arquivamento do processo sancionador.

3.2. É como voto.

ROGÉRIO BENEVIDES CARVALHO

Diretor

[1] SEI nº 5750859.

[2] Conferir os termos do Tópico 2 do Voto condutor da decisão proferida pela ASJIN (SEI nº 4193963).

[3] O Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica – RBHA 139 foi aprovado em 2003, com aplicabilidade vinculada a realização de operações internacionais. Disponível na página https://pergamum.anac.gov.br/biblioteca/atos_normativos.php.

[4] Conferir relação de aeroportos certificados no portal da ANAC, na página <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/regulados/aerodromos/certificacao>.

[5] Análises técnicas, atas de reunião e pareceres jurídicos acostados aos autos do Processo SEI nº 00058.015078/2018-09.

[6] Termos da Nota Técnica nº 5/2018/GNAD/SIA (SEI 1979484).

[7] Na cláusula 2.4 do TAC foi previsto:

Como benefícios adicionais a serem ofertados à sociedade pela celebração do presente Termo, a COMPROMISSÁRIA se compromete a comprovar à COMPROMITENTE a realização de 2 (duas) ações anuais (considerando ano-calendário) de conscientização sobre segurança operacional durante a vigência de Anexo do TAC para cada aeroporto, sendo o público-alvo definido em cada Anexo.

[8] Processo SEI nº 00065.035743/2019-64, ao qual mensalmente são juntados por parte da INFRAERO relatórios de andamento das obras e melhorias previstas no termo.

[9] Conforme último relatório disponível no processo de acompanhamento (SEI nº 5571533).

[10] Em atas de reunião juntadas ao processo, é possível tanto identificar a menção a limitações de recursos e preocupações com a disponibilização de novas fontes de verbas por parte do Governo Federal, quanto observar a participação direta da Secretaria de Aviação Civil ao longo das reuniões para obtenção do acordo, como consignado na primeira ata de reunião no processo de celebração do TAC (Reunião de 21/06/2018, SEI nº 1944814) e em reuniões seguintes (SEI nº 2061986, 2062032, 2405600 e 2830579).

[11] Como se observa, foi cumprida a determinação contida expressamente no TAC no sentido de que “A COMPROMITENTE suspenderá as medidas administrativas cautelares aplicadas aos aeródromos abrangidos por este TAC, sem prejuízo do prosseguimento dos processos administrativos sancionadores já em curso até a data de assinatura do presente Termo” (SEI nº 1987181, item 2.2). O seguimento do processo, como se observa, não implica necessária manutenção da providência administrativa imposta em primeira ou segunda instância administrativa, mas sim obtenção de decisão conclusiva da Agência acerca das irregularidades identificadas e da adequação ou não da aplicação de penalidade ou outra providência administrativa eventualmente cabível.

[12] Conferir os termos do Parecer n. 00228/2019/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (SEI nº 3777110), referenciado em outro parecer da Procuradoria mais voltado à questão da flexibilização dos valores de multa a um dado caso concreto (Parecer n. 242/2019/PROT/PFEANAC/PGF/AGU, SEI nº 3824972, nos autos do Processo nº 00065.067098/2018-68).

[13] Termos do art. 79 da Resolução nº 472, de 6 de junho de 2018, que revogou a Resolução nº 199, de 13 de setembro de 2011:

Art. 79. Caso a aplicação de uma providência administrativa possa resultar em prejuízo grave e imediato à sociedade, a ANAC poderá, alternativamente, propor a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, a fim de proporcionar o retorno gradual do regulado aos padrões desejados.

Parágrafo único. Compete à Diretoria da ANAC decidir sobre a celebração de TAC, após manifestação da(s) Superintendência(s) finalística(s) afeta(s) à matéria.

[14] Por oportuno, transcreve-se o disposto no caput e no § 1º do art. 32 da citada lei:

Art. 32. Para o cumprimento do disposto nesta Lei, as agências reguladoras são autorizadas a celebrar, com força de título executivo extrajudicial, termo de ajustamento de conduta com pessoas físicas ou jurídicas sujeitas a sua competência regulatória, aplicando-se os requisitos do art. 4º-A da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997.

§ 1º Enquanto perdurar a vigência do correspondente termo de ajustamento de conduta, ficará suspensa, em relação aos fatos que deram causa a sua celebração, a aplicação de sanções administrativas de competência da agência reguladora à pessoa física ou jurídica que o houver firmado.

[15] Caso as ações corretivas tenham sido alçadas ao contrato de concessão e seus anexos, o respectivo descumprimento sujeitará o concessionário às multas contratuais e outras penalidades previstas. E como aprimoramento do modelo a partir da terceira rodada de concessões, para reforçar a relevância da celebração do PAC e do endereçamento das não conformidades verificadas no processo de certificação operacional, a obtenção das receitas tarifárias dos concessionários passou a ser condicionada à obtenção da certificação operacional provisória por parte do novo operador, a exemplo do que dispõe a cláusula 2.23 do Contrato de Concessão do Aeroporto de Confins. Assim, novos incentivos são trazidos ao operador tanto para a aprovação do plano de ações corretivas e obtenção do certificado operacional quanto para o cumprimento dos cronogramas de obras, a depender do tratamento dado no âmbito do contrato.

[16] Conforme Certidão CJIN 4275210, que certifica o desprovimento do recurso à segunda instância nos termos do Voto 4193963.



Documento assinado eletronicamente por **Rogério Benevides Carvalho, Diretor**, em 16/06/2021, às 17:01, 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://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **5832775** e o código CRC **99B6D434**.

