



VOTO

PROCESSO: 00065.032715/2018-12

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 de Petrolina (SBPL). Em segunda instância, a sanção inicialmente aplicada foi majorada, assumindo o valor total de R\$ 315.000,00 (trezentos e quinze 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. Uma vez que a empresa se submete aos requisitos técnicos aplicáveis a todos os operadores aeroportuários, e assumiu os compromissos com as ações corretivas para obter a certificação, não há que se falar em ausência de responsabilidade.

2.3. Da mesma forma, não merece prosperar o argumento de que a aplicação de nove penalidades por descumprimento implicaria *bis in idem*. Compromissos distintos do PAC, atrelados a requisitos técnicos também distintos, deixaram de ser atendidos por parte do operador. Com isso, foram violadas condições para obtenção e manutenção do certificado previstas no Regulamento Brasileiro da Aviação Civil – RBAC 139 - CERTIFICAÇÃO OPERACIONAL DE AEROPORTOS, as quais se sujeitam a penalidades e outras consequências previstas no RBAC. 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. Argumenta-se, ainda, que haveria vícios formais e materiais na edição da Resolução nº 25/2008, o que restou devidamente refutado pelas decisões de primeira e segunda instâncias^[2], em linha com o entendimento já consolidado na Agência e nos tribunais brasileiros.

2.5. Apesar de não acolher os argumentos invocados pela autuada, observo que esta Diretoria julgou recentemente casos análogos^[3] e ponderou elementos adicionais, com o objetivo de avaliar a razoabilidade da multa aplicada pelo descumprimento de itens do PAC de certificação. Assim, passo ao exame do contexto do processo de certificação operacional em tela e ao histórico de interação com o operador aeroportuário a partir de então.

2.6. A certificação operacional de aeroportos tem um elemento de complexidade relevante, pois a infraestrutura e instalações já estão constituídas há décadas e sua adequação aos padrões hoje existentes exigem projetos de engenharia complexos e com alto custo atrelado. Os Planos de Ações Corretivas, nesse contexto, viabilizam 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 Aeroporto de Petrolina é um exemplo, com a emissão do certificado operacional em cerca de dois meses^[4], porém atrelado a um PAC com prazos variando de outubro de 2017 a setembro de 2018 para atendimento aos 45 itens listados.

2.7. Contudo, apesar de acordado entre as partes, a SIA, no período de novembro de 2017 a março de 2018, constatou o descumprimento de 10 itens do PAC. Em decorrência, o Aeroporto de Petrolina foi inserido no Termo de Ajustamento de Conduta - TAC^[5], previamente firmado entre ANAC e Infraero, por meio do 1º Aditivo^[6] assinado em junho de 2019, que previu novos prazos (entre setembro de 2019 e julho de 2021) para conclusão das adequações que ultrapassaram o prazo inicialmente definido no PAC.

2.8. Nos documentos que compõem as tratativas para a celebração do 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”*^[7].

2.9. Assim, o instrumento representou uma nova resposta estatal, envolvendo compromissos adicionais^[8] com a segurança e maiores penalidades em caso de manutenção do descumprimento. E os resultados foram, de fato, alcançados. Do acompanhamento das ações previstas no TAC^[9], é possível observar que os 16 blocos de ações corretivas já foram, em sua quase totalidade, cumpridos, com meses de antecedência em relação ao limite estabelecido.

2.10. Além da constatação de superação das não conformidades, outros aspectos contribuem para se avaliar a pertinência da penalidade de multa neste caso concreto. Nesse sentido, destaca-se o contexto de reestruturação e redirecionamento das atividades da empresa, que, embora não afaste a responsabilidade, foi fator debatido ao longo das tratativas para o TAC^[10].

2.11. Cumpre observar também que o caráter educativo da 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.

2.12. O TAC celebrado não contemplou, contudo, cláusula de suspensão dos processos sancionadores^[11], apenas das medidas administrativas cautelares então 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 resguardar o prosseguimento do processo, não afasta a garantia de livre debate e julgamento por parte do Colegiado acerca do auto de infração em questão.

2.13. 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.

2.14. 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 Petrolina foi devidamente 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.

2.15. Em reforço, a Resolução nº 472/2018 deu contornos mais abertos ao instrumento do TAC prevendo sua utilização “*alternativamente*” à aplicação de uma providência administrativa que possa resultar em prejuízos à sociedade ^[13], em consonância com o que foi posteriormente previsto da nova Lei das Agências Reguladoras^[14]. Assim, há um novo contexto de incentivos à conformidade e de abertura para adoção de soluções alinhadas ao interesse público.

2.16. 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 visando a conformidade regulatória, mostra-se mais razoável e equânime, com relação ao interesse público, o afastamento da multa ora examinada.

2.17. Ressalto, no entanto, a relevância do instrumento do Plano de Ações Corretivas - PAC e a possibilidade de aplicação de penalidades por seu descumprimento. Como já mencionado em precedente sobre a matéria, o cumprimento do PAC é a regra, assim como a aplicação das providências previstas no RBAC 139 em caso de descumprimento. Já no 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. Somente 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.

- [1] SEI nº 5918922.
- [2] Conferir os termos do Tópico 2 do Voto condutor da decisão proferida pela ASJIN (SEI nº 4193961).
- [3] Processos 00065.004565/2018-49 (apuração de descumprimento de itens do PAC de certificação do aeroporto de Belém) e 00065.004561/2018-61 (itens do PAC de certificação do aeroporto de Manaus).
- [4] Do Ofício nº 138/SBPL/2017, de 08/08/2017 (SEI 0994884) à publicação da certificação no Diário Oficial da União, em 21/09/2017 (SEI 1084653). O caso de Petrolina revela o ganho de experiência da Agência com a condução dos processos de certificação, divergindo dos dois casos análogos julgados recentemente e citados acima (os processos de certificação de Manaus (SEI 60800.023248/2006-59) e Belém (SEI 60800.023245/2006-15) foram instaurados em 2006, concluindo-se o primeiro em 2015 e o segundo em 207. Ou seja, não é incomum a duração de processos de certificação chegar a uma década.
- [5] Análises técnicas, atas de reunião e pareceres jurídicos acostados aos autos do Processo SEI nº 00058.015078/2018-09.
- [6] SEI 3134224.
- [7] Termos da Nota Técnica nº 5/2018/GNAD/SIA (SEI 1979484).
- [8] 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.*
- [9] Relatórios de obras e serviços por parte da Infraero e avaliação das evidências apresentadas por parte da SIA lançados no Processo nº 00065.036109/2019-49.
- [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 4275284, que certifica o desprovimento do recurso à segunda instância nos termos do Voto 4193961.



Documento assinado eletronicamente por **Rogério Benevides Carvalho, Diretor**, em 29/07/2021, às 13:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **5959589** e o código CRC **22B9A8D8**.