



VOTO

PROCESSO: 00058.015078/2018-09

INTERESSADO: EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA - INFRAERO

RELATOR: JULIANO ALCÂNTARA NOMAN

1. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL PARA APRECIÇÃO DA MATÉRIA PELA DIRETORIA DA ANAC

1.1. Nos termos da Lei nº 11.182/2005, cabe à ANAC adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade.

1.2. Da mesma forma, compete à Agência regular e fiscalizar a infraestrutura aeroportuária,^[1] cabendo à Diretoria analisar, discutir e decidir, em instância administrativa final, as matérias de competência da ANAC.^[2]

1.3. Ressalta-se, ainda, que nos termos do parágrafo único do art. 79 da Resolução ANAC nº 472/2018,^[3] compete à Diretoria colegiada decidir sobre a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, após manifestação da Superintendência finalística afeta à matéria.

1.4. Neste sentido, cumpre observar que Termo Aditivo que ora se examina contempla alterações que foram solicitadas pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero, as quais foram analisadas pela Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária - SIA e pela Procuradoria Federal junto à ANAC.

1.5. Passa-se, assim, à deliberação sobre o Segundo Termo Aditivo ao TAC nº 02/2018.

2. DAS RAZÕES DO VOTO

2.1. Verifica-se dos autos que a celebração do TAC nº 02/2018 decorreu de cenário de reiterado descumprimento dos prazos indicados nos Planos de Ações Corretivas apresentados como condição à certificação de alguns aeroportos da rede Infraero, bem como de falhas no dimensionamento de ações para a correção das não conformidades existentes.

2.2. Contudo, tendo em vista tratar-se o presente termo de um compromisso de longo prazo e considerando as atuais circunstâncias da gestão promovida nos aeroportos administrados pela Compromissária, entendo conveniente a apreciação dos pedidos de alterações ao presente instrumento.^[4]

2.3. Assim, com base na avaliação da área técnica, tem-se que, em relação às alterações de prazos para o cumprimento de etapas ainda não vencidos em 4 de dezembro de 2018, entende-se razoável o conhecimento dos pedidos oportunamente apresentados, de forma a não penalizar a Compromissária pelo tempo necessário à análise do pleito na Agência. Ao passo que, não se considera cabível a alteração de prazos já vencidos quando da realização do pedido pela Infraero, pois afetaria a segurança jurídica do compromisso.

2.4. Sendo assim, formaliza-se mediante o presente termo aditivo ajustes de prazos constantes dos Anexos III, IV e IX, conforme Proposta de Ato apresentada pela Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária - SIA.^[5] Ressalte-se a ocorrência de perda de objeto de pedidos referentes a etapas que foram realizadas tempestivamente, considerando o cronograma originalmente pactuado.

2.5. No tocante aos valores das penalidades constantes do TAC, cumpre ressaltar que a imposição de multas severas desenvolveu um papel relevante no início da execução do Ajuste, no sentido de conformar a conduta da compromissária ao padrão esperado. No entanto, diante da postura de transparência e da consolidação de uma cultura de intercâmbio de informações entre a Infraero e esta Agência, entende-se adequada a realização de alteração nos valores de multas diárias relativas ao atraso no adimplemento da etapa intermediária e da etapa final, para os valores, respectivamente, de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) e R\$20.000,00 (vinte mil reais).

2.6. Tem-se que o inadimplemento do prazo pactuado para uma etapa intermediária possui um potencial menor de gerar riscos à segurança operacional, constituindo uma fase de controle para a execução das obras de infraestrutura, razão pela qual considero que a multa pelo seu descumprimento deve ser fixada em valor inferior.

2.7. Nesse cenário, importante esclarecer, em consonância com o entendimento exarado pela Procuradoria Federal junto à ANAC,^[6] que as alterações de valores ora promovidas são inaplicáveis a fatos pretéritos, possuindo eficácia apenas para o futuro, tendo em vista a inadequação, em tese, do princípio da retroatividade benéfica no direito administrativo sancionatório.^[7]

2.8. Pelo mesmo motivo apontado para a previsão de multa em valor inferior para o descumprimento de etapa intermediária, observa-se a inadequação da previsão da penalidade de descumprimento integral do TAC na hipótese de atraso de etapa intermediária superior ao tolerado no instrumento, tendo sido proposta a retirada desse dispositivo do ajuste.

2.9. Ademais, entende-se que, mesmo nos casos em que o atraso em uma etapa final for superior ao tolerado pelo instrumento, sendo constatado o cumprimento da obrigação *a posteriori* e havendo justificativa plausível para o atraso, deverá ser examinado o caso concreto à luz da existência de interesse público na preservação do respectivo anexo ao TAC. Por conseguinte, foi inserida disposição que confere à SIA, responsável pela fiscalização e acompanhamento do acordo, a atribuição para realização da referida análise, a qual pode culminar ou não na emissão do Certificado de Descumprimento Integral do Instrumento relativamente ao aeródromo afetado.

2.10. Com base nos ofícios encaminhados pela Compromissária, entende-se não haver prejuízo ao acolhimento de dois pleitos relacionados à positivação de circunstâncias já observadas, de fato, na gestão do Ajuste. Sendo assim, encontra-se expressa na minuta de Aditivo a possibilidade da Compromissária requerer, de forma justificada, adequação dos prazos acordados para o cumprimento das etapas, desde que não vencidos. Outrossim, consta da proposta de ato a possibilidade de requerimento de sobrestamento de prazos relativos a etapas afetadas pela ocorrência de situação caracterizada como caso fortuito ou força maior, devidamente demonstrada pela Compromissária e atestada pela Compromitente.

2.11. Além disso, considerando manifestações recentes da Infraero, aproveita-se a oportunidade para promover alteração em obrigações previstas no Anexo VI e IX do Ajuste, referentes aos aeroportos de Manaus e Curitiba. Com base na análise realizada pela área técnica, tendo em vista a inclusão dos aeroportos na 6ª rodada de concessões e considerando que parte do cronograma de obras civis assumido pela Infraero ultrapassa bastante a data provável da assinatura dos contratos de concessão, entendendo pertinente acatar o pedido de exclusão das respectivas etapas. Conforme explanado pela SIA,^[8] não se justifica a utilização de recursos humanos e financeiros para a execução de etapa de licitação para obras que não serão realizadas pela Compromissária. A permanência de tal obrigação poderia ocasionar a vinculação da nova Concessionária a um plano de ação diverso do seu projeto de adequação das não conformidades, em desacordo com as premissas do contrato de concessão.

2.12. No tocante aos anexos referentes a aeroportos inseridos na 5ª Rodada de Concessões (Aracajú, Maceió e Recife), ressalte-se que foi promovida a extinção das obrigações previstas para serem entregues em data posterior à transferência operacional para o novo titular da exploração, que ocorreram no início do ano passado,^[9] em atenção ao disposto na cláusula 7.3 do Ajuste.^[10]

2.13. Por fim, cumpre destacar a existência de manifestação favorável da Infraero quanto aos novos termos propostos para o Ajuste,^[11] bem como a observância ao procedimento de autorização prévia do Procurador-Geral da Procuradoria Federal junto a essa Autarquia.^[12]

3. CONCLUSÃO

3.1. Por todo o exposto, considerando o teor das Notas Técnicas elaboradas pela SIA e com esteio nas manifestações da Procuradoria Federal junto à ANAC, com fundamento no art. 8º, inciso XXI da Lei nº 11.182/2005 e no art. 79 da Resolução ANAC 472/2018, **VOTO FAVORAVELMENTE** à celebração do 2º Termo Aditivo ao Termo de Ajustamento de Conduta - TAC nº 02/2018, firmado com a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária, nos termos da minuta (SEI 5411221).

3.2. Sendo aprovada a presente proposta, determino o encaminhamento para a Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária para as providências cabíveis quanto à assinatura do Termo.

3.3. Determino, por fim, que após a formalização do presente Aditivo, sejam os autos encaminhados à Procuradoria Federal junto à ANAC para que possa providenciar comunicação ao Departamento de Consultoria da Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 4º da Portaria PGF nº 24, de 27 de janeiro de 2020.

É como voto.

JULIANO ALCÂNTARA NOMAN

Diretor-Presidente

[1] Lei 11.182, de 27 de setembro de 2005. Art. 8º, inciso XXI.

[2] Regimento Interno da ANAC, constante do Anexo à Resolução nº 381, de 14 de junho de 2016. Art.9º, *caput*.

[3] Resolução ANAC 472, de 6 de junho de 2018.

“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.”

[4] Rememora-se, inclusive, manifestação anterior nesse sentido, contida no Voto (SEI (SEI 3773759), referendada pelo Colegiado, quando da análise de processo de apuração de descumprimento específico do instrumento em tela, cujo trecho transcrevo abaixo:

“Nada obsta que, reconhecidos os avanços decorrentes das ações já implementadas ou da atual postura da compromissária, uma nova análise de riscos permita a reformulação do plano de ações ou a supressão de controles de forma a reduzir custos (fiscalização/implementação) para ambas as partes, desde que os riscos operacionais se mantenham em níveis aceitáveis.” (Processo nº 00065.059076/2018-24)

[5] Termo Aditivo 2 – Proposta atualizada (SEI 5411221).

[6] PARECER n. 00085/2020/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (SEI 4472334).

[7] Vale frisar, contudo, ressalva realizada pelo órgão jurídico colacionada a seguir:

“Isso não impede a possibilidade de utilização de um juízo de proporcionalidade e de instrumentalidade na dosimetria da penalidade em casos concretos baseados nos valores atualmente previstos no TAC, desde que haja motivação detalhada e coerente com base nas especificidades casuisticamente.”

[8] NOTA TÉCNICA Nº 2/2021/COIM/GNAD/SIA (SEI 5300777) e NOTA TÉCNICA Nº 3/2021/COIM/GNAD/SIA (SEI 5353363).

[9] Anexos I - Aracaju, II – Maceió e III – Recife obrigações posteriores a 19 de fevereiro de 2020, 12 de fevereiro de 2020 e 2 de março de 2020, respectivamente.

[10] Cláusula 7.3, *in verbis*:

“Em caso de alteração superveniente da titularidade da exploração de algum dos aeródromos abrangidos por este TAC, a COMPROMISSÁRIA permanecerá responsável pelas sanções decorrentes do descumprimento de obrigações já vencidas até a data da definitiva da transferência operacional para o novo titular da exploração, considerando-se extinto o respectivo Anexo no que se refere às obrigações vincendas, sem imposição de novas sanções.”

[11] OFÍCIO Nº SEDE-OFI-2020/05560 (SEI 5016319).

[12] DESPACHO n. 00295/2020/PG /PFEANAC/PGF/AGU (SEI 5114119), DESPACHO n. 00019/2021/PG /PFEANAC/PGF/AGU (SEI 5403593) e DESPACHO n. 00021/2021/PG /PFEANAC/PGF/AGU (SEI 5428587).



Documento assinado eletronicamente por **Juliano Alcântara Noman, Diretor-Presidente**, em 15/03/2021, às 10:35, 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 **5332392** e o código CRC **6FA14AD1**.