



VOTO

PROCESSO: 00058.064891/2021-08

INTERESSADO: ABV - AEROPORTOS BRASIL VIRACOPOS S/A

RELATOR: LUIZ RICARDO DE SOUZA NASCIMENTO

1. DA COMPETÊNCIA

1.1. A Lei nº 11.182/2005, em seu art. 8º, incisos XXI e XLIII, combinado com o art. 64 da Lei nº 9.784/1999 estabelecem 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. Por sua vez, o art. 65, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, dispõe:

Art. 65. Os processos administrativos de que resultem sanções poderão ser revistos, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada.

Parágrafo único. Da revisão do processo não poderá resultar agravamento da sanção. (Grifo meu)

1.3. Ainda, a Lei nº. 8.987/1995, que trata do regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos dispõe que incumbe ao Poder Concedente fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão.

1.4. E por fim, conforme se depreende dos autos, a irresignação ora sob análise, recai sobre decisão da Diretoria que atuou como segunda e última instância (7357447), negando provimento ao Recurso Administrativo apresentado pelo interessado, sendo indelével atestar que a matéria em discussão é de competência da Diretoria Colegiada da ANAC.

2. DA ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Conforme consta do Relatório de Diretoria (7586228), versa o presente de Pedido de Reconsideração interposto pela Concessionária do Aeroporto Internacional de Campinas, que, ao seu modo, entende haver fato novo ensejador de alteração da Decisão (7357447), proferida nestes autos, haja vista às recentes tratativas e desdobramentos insurgidos com o envio do Ofício n.º 16/2022/SRA-ANAC (6754616), que acabou por reconhecer a possibilidade de compensação em relação a todos os créditos decorrentes do Contrato de Concessão de Viracopos, no âmbito do processo de relicitação em curso.

2.2. Antes de se adentrar ao cerne da questão, há que se colocar luz sobre o entendimento da Procuradoria Federal atuante junto à ANAC, manifestado por meio do Parecer nº 0033/2017/PROT/PFEANAC/PGF/AGU, de 21/02/2017 (0458156), sobre a falta de previsão normativa do Pedido de Reconsideração, em face de decisão da Diretoria que já analisou, em última instância, Recurso Administrativo contra decisão da Superintendência de Regulação Econômica de Aeroporto - SRA, *in verbis*:

“32. A regulamentação da ANAC não prevê, para o caso em tela, uma outra instância recursal, pelo que a decisão da Diretoria, ao julgar o recurso, põe fim ao processo administrativo de apuração de infração e consolidação de sanções. Tampouco cuida a decisão da Diretoria de decisão de primeiro grau, originária, situação em que deveria ser conferido ao administrado apelar

das razões da decisão, para o que a insatisfação do administrado daria ensejo a que a Diretoria pudesse revisar a decisão. Assim, a decisão recursal da Diretoria fez transitar em julgado a discussão quanto à apuração da conduta infracional contratual e à consolidação da sanção pecuniária.

(...)

47. Não há, portanto, fora dessa hipótese, previsão do pedido de reconsideração como instrumento similar ao recurso. Não é ele instrumento hábil a fazer a Administração revisar a decisão e tampouco lhe restituir o dever de reavaliar a conclusão a que chegou no exercício de subsunção da sua deliberação anterior.

48. Assim, nos casos em que apresentado pedido de reconsideração ou qualquer outra petição em que a parte se insurja contra a Diretoria que não seja adotada em instância única, a manifestação deve ser recebida como mero exercício do direito de petição do interessado e eventual alteração da decisão deve levar em conta os limites de revisitação da coisa julgada administrativa, nos termos tratados no tópico supra. Ou seja, o pedido de reconsideração só deve levar à mudança da decisão quando preenchidos os requisitos do instituto da revisão ou quando a decisão esteja eivada de ilegalidade. (grifo nosso) (...)

(...)

51. Compete à Diretoria Colegiada, como órgão prolator da decisão recursal que ora se rediscute, identificar se houve ilegalidade na decisão anterior. Tendo havido ilegalidade, deve esta ser apontada e os seus contornos delineados para, com base no disposto na Lei n. 9.784, de 1999, aplicar-se o regramento ali previsto. Também compete à Diretoria, identificar se, no caso, há ou não elucidação de fatos novos, supervenientes, o que parece já ter restado afastado na decisão recursal que ora se rediscute. “(grifei)

2.3. A mesma peça consultiva ainda orienta que diante da falta de previsão na legislação de regência e pela especificidade do processo administrativo, o pedido de reconsideração serve, de toda forma, para registrar a insatisfação do administrado, como direito de petição que lhe é assegurado constitucionalmente. Contudo, para que a Administração possa impulsionar a revisitação de sua decisão que já se encontra em situação de definitividade, há que se observar os ditames estabelecidos na Lei n.º 9.784, que dispõe sobre o Processo Administrativo Federal.

2.4. A esse propósito, entendo ser de bom tom rememorar o constante no art. 65, da Lei n.º 9.784, *in verbis*:

“Art. 65. Os processos administrativos de que resultem sanções poderão ser revistos, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada.” (grifei)

2.5. Observa-se que a lei essencialmente refreia o percurso das irresignações dos administrados ao fincar limites e condições para reapreciações de decisões já transitadas em julgado administrativamente, sendo exigido para tanto a apresentação de fatos novos ou circunstâncias relevantes aptas a reverterem a decisão imposta, ou ainda a existência de vícios que tornem ilegal o ato administrativo.

2.6. Diante de tudo, apesar da ABV realçar em sua peça se tratar de Pedido de Reconsideração, admito-a, preambularmente, para efeito de exame como Pedido de Revisão, tendo em vista os argumentos carreados, *in tese*, como novos, que, em sua visão, têm o condão de modificar a deliberação já proferida nestes autos.

2.7. Para permitir uma perfeita compreensão dos fatos que circundam essa deliberação, parece-me inevitável delinear, inicialmente, os argumentos já apresentados em outras oportunidades nos autos e os novos trazidos pela Concessionária, que fundamentam seu pedido, para posterior apreciação e deliberação.

2.8. Muito bem. A Recorrente, irresignada, busca atacar o decisum (7357447), se limitando, na maior parte, em ecoar alegações que já foram exaustivamente apresentadas e refutadas ao longo deste feito

administrativo, sendo elas:

- (a) não há que se cogitar na **incidência de multa ou de outros encargos moratórios** sobre o montante devido, **muito menos na inscrição do débito no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN e em Dívida Ativa.**
- (b) que os **créditos decorrentes do Contrato de Concessão estão com sua exigibilidade suspensa**, desde o deferimento do processamento de sua recuperação judicial – suspensão esta posteriormente confirmada pelo Plano de Recuperação Judicial e pelo Aditivo da Relicitação – e que, nos termos do art. 174, parágrafo único, IV, do Código Tributário Nacional, já houve ato inequívoco importando reconhecimento do débito pelo devedor;
- (c) que a **ANAC demonstra comportamento absolutamente contraditório em relação ao acordo celebrado com a Concessionária no âmbito da Recuperação Judicial (SEI 6709184 – “Acordo”)**, na medida em que ora afirma – com todas as letras –, que a integral satisfação dos créditos titularizados pela ANAC deverá ocorrer mediante compensação contra o valor da indenização, ora defende a possibilidade de adoção de medidas de cobrança com esta mesma finalidade.

2.9. Ainda, a ABV advoga em seu favor que haveria fatos novos que promoveriam efeitos modificativos na decisão atacada, como se pode conferir:

- (d) no atual contexto, a Agência **não pode praticar qualquer ato para constranger a Concessionária a pagar de forma contrária ao que está previsto no Plano de Recuperação Judicial e no Aditivo da Relicitação** –conforme reconhecido na Nota nº 00032/2022/PROT/PFEANAC/PGF/AGU, **estando as premissas da decisão proferida pela Diretoria Colegiada equivocada;**
- (f) **à luz do fato novo** – que consiste no reconhecimento desta Agência de que os seus créditos deverão ser pagos, por meio de compensação a ser operada contra o valor da indenização, no momento da relicitação – **faz-se necessária a reforma da decisão da Diretoria Colegiada.**

2.10. Insculpidos todos os fundamentos da Concessionária, sigo ao exame da primeira parte. Para tanto, trago à colação trechos da decisão do Diretor-Relator Rogério Benevides (7357447), que afastam as alegações da Concessionária pelas motivações abaixo:

“2.8 Ainda quanto ao mérito da questão, observo que o Anexo 12 que trata da relicitação do aeroporto em questão estabelece que a **Concessionária continua obrigada ao pagamento das contribuições devidas durante o curso das tratativas necessárias à efetivação da relicitação do aeroporto, nos prazos e condições previstos contratualmente.** Para além disso, cumpre destacar que a incidência de encargos moratórios pelo não pagamento tempestivo das contribuições decorrem diretamente da cláusula 2.16 do Contrato de Concessão, cuja aplicabilidade não foi afastada pelo regime de Relicitação nem pelo Acordo Judicial ou pela aprovação do Plano de Recuperação Judicial em favor da requerente:

Anexo 12 do Contrato de Concessão – Relicitação

2. Da Contribuição ao Sistema

2.1. A Concessionária se mantém obrigada a pagar à União a parcela anual da Contribuição Fixa, a Contribuição Variável e a Contribuição Mensal, nos prazos e condições previstos no Capítulo II, Seção IV do Contrato de Concessão, sem prejuízo do disposto no item 3.21 e seguintes e, ainda, observadas as seguintes disposições:

[...]

Contrato de Concessão

Seção IV - Da Contribuição ao Sistema

2.16. Caso a Concessionária não pague as Contribuições Fixa, Variável e Mensal na data de vencimento incorrerá em multa moratória de 2% (dois por cento) do valor devido, acrescido de juros moratórios equivalentes à Taxa Especial de Liquidação e Custódia (SELIC), podendo o Poder Concedente executar a Garantia de Execução do Contrato. (Alterada pela Decisão nº 107, de 28 de junho de 2017)

[...]

PARECER n. 00109/2022/PROT/PFEANAC/PGF/AGU

9. O crédito discutido nos autos prende-se à obrigação contratual financeira, referente ao pagamento de contribuição fixa, conforme previsto nas cláusulas contratuais:

[...]

10. A obrigação é integralmente tratada nos termos do contrato, inclusive no que tange aos consectários moratórios. No curso do procedimento, identificou-se crédito da ANAC referente ao valor da parcela de contribuição fixa devida em 2021 e não recolhida pela Concessionária. Ao valor nominal da contribuição, atualizado conforme cláusula 2.18, e posteriormente à data de vencimento, **devem ser acrescidos os consectários moratórios previstos no próprio instrumento contratual, que incidem de forma automática e objetiva, nos termos da cláusula 2.16 do Contrato de Concessão:**

2.16. Caso a Concessionária não pague as Contribuições Fixa, Variável e Mensal na data de vencimento incorrerá em multa moratória de 2% (dois por cento) do valor devido, acrescido de juros moratórios equivalentes à Taxa Especial de Liquidação e Custódia (SELIC), podendo o Poder Concedente executar a Garantia de Execução do Contrato.

11. O ajustamento do valor com a incidência dos referidos encargos decorre diretamente do contrato e a validade da cláusula contratual não foi obstada pelo Acordo e tampouco pela extinção da recuperação judicial, em razão da aprovação do Plano de Recuperação Judicial e da consequente adesão da Concessionária ao procedimento de Relicitação.

(...)

2.10 Conforme ponderado pela Procuradoria Federal Especializada^[9], a **exigibilidade de pagamento das Contribuições ao Sistema devidas pela Concessionária é obrigação contratual que permanece inalterada estando**, portanto, as cláusulas do contrato de concessão aptas à plena produção de seus efeitos. **Assim, a celebração de acordo judicial, bem como o processo de relicitação em curso, não afastaram o cumprimento das obrigações de cunho financeiro estabelecidas pelo contrato de concessão, tampouco a adoção de medidas, por parte desta Agência, para fins de constituição e eventuais medidas para recebimento de créditos devidos.**

PARECER n. 00109/2022/PROT/PFEANAC/PGF/AGU

16. Cumpre mais uma vez reiterar que o **Acordo não suspendeu a exigibilidade do crédito e nem tão pouco impediu a ANAC de adotar as medidas constritivas necessárias ao recebimento dos créditos correspondentes, tampouco que o presente processo consubstanciaria uma “cobrança por vias distintas ao que foi acordado”.**

17. Tendo em vista que exigibilidade das Contribuições ao Sistema permanece hígida e que o impedimento versado no item 6.5 do Plano de Recuperação Judicial não se aplica à ANAC, eventual inadimplemento nesse tocante importará não só na incidência dos acréscimos moratórios cabíveis, como também justificará o emprego dos mecanismos de cobrança franqueados ao Poder Público, dentre os quais a inscrição em dívida ativa, a inclusão no Cadin e o ajuizamento de execução fiscal. Tal perspectiva, inclusive, foi recentemente apontada por esta Procuradoria no Parecer n. 00117/2021/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (Sei! 5938829), in verbis:

PARECER n. 00117/2021/PROT/PFEANAC/PGF/AGU

[...]

21. **Cotejados, portanto, o Acordo e o Termo Aditivo, compreende-se que restam incólumes as obrigações de cunho financeiro decorrentes diretamente do contrato. Com efeito, a relicitação não altera o dever de pagamento, o qual transcorre nos termos avençados originariamente.** Disso decorre a incidência dos efeitos moratórios estabelecidos na cláusula 2.16 do contrato, bem como o regular prosseguimento das fases de constituição do crédito.

22. Resta evidente, portanto, que **a aplicação dos consectários moratórios e a inscrição no CADIN não estão obstados pelo arcabouço normativo e contratual e tampouco pela vigência do Anexo 12 (inserido, em razão da adesão à relicitação, pelo termo aditivo ao Contrato de Concessão) e do acordo judicial firmado entre a ANAC e a Concessionária. O Anexo 12 tampouco implica qualquer alteração no trato dos créditos financeiros (grifos apostos) "**

2.11. Dentro de todo esse prisma, fica evidente que não merecem guarida as primeiras contendas trazidas pela Concessionária, descritos no itens *a*, *b* e *c*, na medida em que a celebração do acordo judicial e de relicitação não afastaram o cumprimento das obrigações de natureza financeira, nem obstaculizaram a Agência quanto à adoção de **medidas para a constituição de seu crédito**, tampouco, estaria a Agência sendo contraditória em sua condução processual.

2.12. E para esse particular, alinhavo com a inteligência da Nota n. 00036/2020/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (4578128), confira-se:

20. Deste modo, não obstante o acordo e o PRJ homologados, **tem-se que as apurações administrativas devem prosseguir até a conclusão dos respectivos procedimentos**

administrativos, como etapa necessária à conferir aos créditos certeza, liquidez e exigibilidade. A cobrança, como etapa posterior ao encerramento do feito e à constituição definitiva do crédito, por sua vez, deverá observar a situação fático-jurídica no momento da atuação administrativa tendente a esta finalidade.

2.13. Nesta senda, o que se persegue na atual fase é sacramentar o desfecho processual e resguardar a possibilidade, de a qualquer tempo, ANAC exercer prerrogativas de que se revestem os créditos públicos. Estabelecida essa premissa, passo, doravante, à análise da segunda faceta das arguições construídas pela Concessionária do Aeroporto de Viracopos, tidas como novas e descritas acima nos itens *d*, e *f*.

2.14. Primeiramente, esclareço que não assiste razão à Recorrente em afirmar, de forma generalizada, que não poderia ser constrangida a pagar seus débitos, tendo em vista o preconizado no recente Parecer nº 00032/2022/PROT/PFEANAC/PGF/AGU, de 27 de junho de 2022 (7363546), nos autos do processo n.º 00058.002114/2022-42, que trata do acordo quanto à compensação de contribuições ao sistema a ser abatido no valor da eventual indenização devida ao final da apuração do procedimento de relicitação. Do contrário, tem-se que a depender da situação fático-jurídica dos créditos em discussão, a ANAC terá a prerrogativa de adotar medidas de execução patrimonial para a sua satisfação.

2.15. É o que se extrai do recente Parecer nº 00032/2022/PROT/PFEANAC/PGF/AGU, de 27 de junho de 2022 (7363546), senão veja-se:

"18. Em razão da associação da compensação à situação fática circundante, **cabe à SRA realizar o referido acompanhamento. No caso de se constatar a interrupção da relicitação (pela sua não prorrogação) ou o descumprimento de seus termos pela Concessionária, caberá à SRA adotar as medidas consequentes à constituição do crédito, com o seu encaminhamento para a fase de inscrição em dívida ativa.**

19. Assim, **no presente momento, em razão do contexto fático e do documento SEI 6868437, entende-se não haver providência adicional a ser adotada pela ANAC em relação aos créditos indicados no Ofício inaugural.** Cumpre que sejam envidadas as tratativas necessárias à ultimateção do cálculo de indenização devida pelo Poder Concedente à Concessionária, de forma a permitir a finalização da relicitação e a efetiva compensação dos créditos. Ademais, conforme indicado nas linhas precedentes, cabe à SRA avaliar a permanência do cenário da relicitação, situação em que restará resguardada a possibilidade futura de compensação dos créditos e da consequente extinção da obrigação financeira da Concessionária em face da ANAC." (grifei)

2.16. Contudo, é de suma importância enfatizar que o objeto desta demanda é a **constituição de crédito** e o ponto de inovação trazido pela Concessionária tem repercussões fático-jurídicas em fase processual diversa desta; quando da persecução executória do crédito. Por conseguinte, não há que se falar em descasamento entre o disposto no Parecer nº 00032/2022/PROT/PFEANAC/PGF/AGU e os ditames da Decisão recorrida, pois não se encontram em lados opostos, e sim em fases distintas, como já exaustivamente explorado aqui e em outros manifestos deliberativos.

2.17. Quanto à consideração da Concessionária de que a decisão merece ser revista à luz do fato novo - consistente no reconhecimento da Agência pela possibilidade de compensação dos créditos, no âmbito da relicitação - reafirmo, sem grandes digressões, que a ideia-síntese desse processo é **constituir o crédito** e que as tratativas quanto à compensação dos débitos incidem na esfera do processamento regular da relicitação. Portanto, verifico que os fatos apresentados pela Concessionária do Aeroporto de Viracopos não levam à conclusão de inadequação da pretérita decisão, razão pela qual mantenho o entendimento das áreas técnica e do órgão opinativo, os quais adoto também como fundamento de decidir.

3. DO VOTO

3.1. Ante o exposto, **CONHEÇO DO PEDIDO DE REVISÃO**, para no mérito **NEGAR-LHE PROVIMENTO** por apresentar argumentos já analisados em decisão da Diretoria Colegiada ou fatos irrelevantes para a análise dos autos, não se caracterizando como fatos novos ou circunstâncias que demonstrem possível inadequação dos termos da decisão anterior, em consonância com os termos do

art. 65, da Lei nº 9.784/1999, e, por conseguinte, mantenho na íntegra os termos da decisão já prolatada por esta Diretoria Colegiada (7357447).

É como voto.

LUIZ RICARDO DE SOUZA NASCIMENTO

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Ricardo de Souza Nascimento, Diretor**, em 29/08/2022, às 11:40, 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 **7621424** e o código CRC **781DE6C9**.

SEI nº 7621424