



VOTO

PROCESSO: 00058.039183/2019-14

INTERESSADO: GRU AIRPORT - CONCESSIONÁRIA DO AEROPORTO INTERNACIONAL DE GUARULHOS S.A.

RELATOR: RICARDO BISINOTTO CATANANT

1. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

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. 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 aplicar as penalidades regulamentares e contratuais, cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão, bem como zelar pela boa qualidade do serviço (art. 29, incisos II, VI e VII).

1.3. O Regimento Interno da ANAC, aprovado pela Resolução nº 381, de 14 de junho de 2016 e alterações posteriores, prevê que compete à Diretoria, em regime de colegiado, analisar, discutir e decidir em instância administrativa as penalidades impostas pela Agência (art. 9º, inciso XI).

1.4. Trata-se de recurso administrativo (SEI 8374448) interposto pela Concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos S.A. - GRU Airport, em face do Auto de Infração nº 9900/2019 (SEI 3609124), Decisão de Primeira Instância (SEI 8214552) e Despacho Decisório 10 (SEI 9074982) da Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos (SRA), quanto à não disponibilização de capacidade igual ou superior à demanda de passageiros na hora-pico, que resultou na aplicação de multa por descumprimento do contrato de concessão.

1.5. Consta-se, portanto, que a matéria em discussão é de alçada da Diretoria Colegiada da ANAC e que estão atendidos os requisitos de competência para a deliberação sobre o recurso apresentado pela interessada.

2. DA ANÁLISE

2.1. Um dos princípios fundamentais do regime de concessão de serviços públicos é a garantia da prestação de um serviço que atenda plenamente às necessidades dos usuários, conforme estabelecido pela legislação, pelas normativas aplicáveis e pelo próprio contrato de concessão. No contexto da concessão de aeroportos, o objetivo central é atrair investimentos para a expansão e aprimoramento da infraestrutura aeroportuária no Brasil, com vistas a proporcionar melhorias significativas no atendimento aos usuários do transporte aéreo. Essas melhorias devem ser alinhadas com os níveis de serviço e os padrões de qualidade estabelecidos para tais aeroportos, os quais são baseados em referências internacionais reconhecidas.

2.2. É dever da Concessionária assegurar a adequada prestação do serviço concedido, balanceando a capacidade com a demanda existente, e atender e fazer atender, de forma adequada, os usuários do aeroporto, proporcionando o nível de serviço estabelecido no Plano de Exploração Aeroportuária (PEA), conforme estabelece o Contrato de Concessão de Aeroportos nº 002/ANAC/2012 - SBGR:

CAPÍTULO II - DO OBJETO

2.36. Após o término das Fases I-A, I-B e I-C do Contrato, terá início a Fase II, em que a Concessionária deverá cumprir integralmente a obrigação de manter o nível de serviço estabelecido

no PEA.

...

2.39. durante a Fase II, o Aeroporto deverá operar conforme o disposto no Contrato, nos seus anexos, na legislação e regulamentação aplicáveis.

CAPÍTULO III - DOS DIREITOS E DEVERES

3.1. São direitos e **deveres da Concessionária** durante todo o prazo da Concessão:

...

3.1.11. assegurar a **adequada prestação do serviço concedido**, conforme definido no artigo 6.º da Lei federal nº 8.987/95, valendo-se de todos os meios e recursos à sua disposição, incluindo, e não se limitando, a todos **os investimentos em futuras expansões, necessários para a manutenção dos níveis de serviço**;

3.1.12. assegurar a **adequada prestação do serviço concedido, conforme a demanda existente** e de acordo com o estabelecido no PEA, na forma e prazos previstos no referido Anexo;

...

3.1.14. atender e fazer atender, de forma adequada, o público em geral e os usuários, em particular; **(grifo nosso)**

2.3. O Anexo 2 - Plano de Exploração Aeroportuária (PEA) do Contrato de Concessão detalha e especifica o objeto da concessão, as especificações mínimas requeridas para os terminais de passageiros e estabelece, entre outros, o nível de serviço por meio dos Parâmetros Mínimos de Dimensionamento, prevendo ainda o emprego dos meios necessários para a consecução desse fim:

3. Objeto da Concessão

3.1 Constitui objeto da Concessão do Complexo Aeroportuário a execução das seguintes **atividades, que devem ser cumpridas pela Concessionária durante todo o prazo da Concessão**, sem prejuízo das demais obrigações previstas no Contrato:

...

3.1.5 O pleno atendimento ao nível de serviço previsto neste PEA durante todo o prazo da Concessão, mediante a realização dos investimentos e obtenção dos recursos necessários; e (grifo nosso)

2.4. Com o intuito de avaliar o cumprimento das obrigações contratuais da Fase II do contrato de concessão, especialmente no que concerne à adequada prestação do serviço concedido, a área competente da SRA solicitou à Concessionária o envio dos projetos e vídeos dos terminais de passageiros, em que se pudesse avaliar as configurações físicas e desempenho funcional dos componentes operacionais do aeroporto. Posteriormente, uma equipe de fiscalização da ANAC realizou visitas técnicas ao aeroporto nos dias 02/07/2019, 03/07/2019, 24/07/2019, 25/07/2019, 19/08/2019 e 20/08/2019, com o objetivo de verificar a fidelidade dos projetos à realidade física e avaliar a efetiva operação e o processamento de passageiros no aeroporto (SEI 00058.021323/2019-90).

2.5. A verificação do atendimento do nível de serviço em cada componente operacional, no período de aferição (01/06/2018 e 31/05/2019), envolveu a comparação entre demanda e capacidade de processamento de passageiros na hora pico, levando em consideração a base documental e as informações levantadas in loco. A capacidade de processamento de passageiros de cada componente operacional foi calculada conforme os Parâmetros Mínimos de Dimensionamento do Apêndice B do PEA. Os dados de demanda de passageiros na hora pico em cada componente operacional, bem como o percentual de passageiros processados em pontes de embarque para voos domésticos e internacionais, levaram em consideração informações mais recentes enviadas pela Concessionária no Relatório de Informações de Movimentação Aeroportuária (RIMA).

2.6. Os resultados dessa avaliação estão documentados nas Notas Técnicas nº 4/2019/RIOS/SRA (SEI 3478337) e nº 9/2019/RIOS/SRA (SEI 3598814). A análise revelou que o nível de serviço exigido não foi atendido em conformidade com as cláusulas 2.36, 2.39, 3.1.11 e 3.1.12 do Contrato de Concessão e o Apêndice B do PEA. Foi constatado déficit de capacidade em relação à demanda de passageiros na hora pico em diversos componentes operacionais do aeroporto, incluindo inspeção de segurança e salas de embarque em todos os terminais; e no saguão de desembarque e check-in do terminal 3. Adicionalmente, o percentual de passageiros processados em pontes de embarque ficou aquém do mínimo contratualmente estipulado para o tráfego internacional.

2.7. A Concessionária contestou as conclusões das áreas técnicas da Agência (SEI 3697153 e anexos), que voltaram a se manifestar (SEI 4706933 e 5129614) com subsídios ao processo decisório. Após as alegações finais da autuada, a SRA decidiu desconsiderar o critério de espaço mínimo por passageiro na avaliação da capacidade na hora pico de cada componente operacional, levando em consideração a revisão metodológica promovida no período avaliativo, juntamente com as expectativas geradas pela Nota Técnica nº 25/2018/GTAI/RIOS/SRA (SEI 2126133), sem aviso prévio sobre as mudanças implementadas. Como resultado, reduziu-se o rol de componentes operacionais com capacidade degradada em relação à demanda, ficando caracterizado descumprimento contratual em 3 (três) componentes quanto a esse aspecto, a saber: i) inspeção de segurança doméstica do terminal 1; ii) inspeção de segurança doméstica (origem) do terminal 2; e iii) inspeção de segurança internacional (origem) do terminal 3.

2.8. Inconformada com a decisão, a Concessionária apresentou recurso administrativo contra a aplicação da penalidade, sobretudo alegando inconsistências nos dados do RIMA utilizados no cálculo da multa. Pediu, ainda, uma diligência para revisão dessas informações e reavaliação da violação contratual imputada. A SRA converteu o processo em diligência, permitindo que a empresa apresentasse os dados retificados do RIMA. Após uma série de expedientes entre a Agência e a Concessionária, esta última protocolou as versões definitivas, explicando ainda a metodologia utilizada para justificar as alterações nos relatórios. As novas informações foram então analisadas pela área competente da SRA que, após comparar as novas demandas com as capacidades dos componentes operacionais aplicáveis, concluiu que apenas em um deles, a inspeção de segurança doméstica do Terminal 1, a capacidade disponibilizada foi inferior à demanda na hora pico observada no período.

2.9. Em função dessa sucessiva eliminação de componentes operacionais do rol de elementos subdimensionados, no cômputo da capacidade e conseqüente aferição do nível de serviço, o objeto da infração foi drasticamente reduzido. Assim, o valor de multa recorrido a este Colegiado representa menos de 2,5% do valor máximo contratualmente estabelecido para o descumprimento de obrigações não continuadas (1.000 URTA por evento), e uma redução de cerca de 80% em relação à primeira decisão (SEI 8214552). Quanto ao não atingimento do percentual mínimo de processamento de passageiros internacionais em posições próximas convém assinalar, como trazido no Relatório deste voto (SEI 9831102), que o objeto foi exaurido com o pagamento da penalidade administrativa de multa imposta à Concessionária na decisão daquela instância, no valor de R\$ 627.558,75 (seiscentos e vinte e sete mil, quinhentos e cinquenta e oito reais e setenta e cinco centavos) (SEI 9274256).

2.10. **Passando ao mérito do derradeiro recurso da Concessionária** (SEI 8374448), as alegações trazidas já foram amplamente enfrentadas e refutadas ponto a ponto nos julgamentos anteriores, em sua medida, notadamente no Despacho Decisório nº 10/2023/SRA (SEI 9074982), que reconsiderou parcialmente a Decisão de Primeira Instância (SEI 8214552). Nota-se, portanto, que não foram trazidos novos elementos recursais após a última decisão proferida por instância competente da Agência. Em verdade, a Concessionária apresentou tão somente petição (SEI 9274253) informando a manutenção do interesse recursal quanto ao tema da não disponibilização de capacidade igual ou superior à demanda de passageiros na hora-pico. Nesse sentido, considerando não terem sido trazidas argumentações adicionais pela recorrente, e ainda a extensa análise elaborada pela área técnica, **adoto a aplicação da sanção contida na última decisão da SRA (SEI 9074982).**

2.11. Contudo, para que fique registrado nos autos como referência para decisões futuras, considero importante reforçar aspectos basilares do regime de concessão de serviços públicos e da regulação responsiva, particularmente, aplicados aos contratos de concessão de aeroportos. A adequada prestação do serviço tem, como uma de suas dimensões, o nível de serviço, que por sua vez depende intrinsecamente da relação entre capacidade e demanda.

2.12. A Agência se orienta por uma abordagem ágil, flexível e sensível às necessidades e desafios do setor, ajustando suas práticas e diretrizes, conforme necessário, para promover o melhor resultado à sociedade. Dentro desse contexto, **quanto ao lado da capacidade aeroportuária, é indispensável que a concessionária mantenha e compartilhe informações atualizadas e fidedignas sobre a infraestrutura e sua forma de operação**, visando assegurar a qualidade dos serviços prestados e fomentar um ambiente regulatório baseado na colaboração e confiança mútua. Essa conduta esperada está alinhada às disposições da Lei nº 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão da prestação de serviços públicos, e concretamente com os direitos e deveres estabelecidos no contrato de concessão, que demandam zelo, diligência e utilização da melhor técnica aplicável a cada uma das tarefas desempenhadas:

3.1. São direitos e **deveres da Concessionária** durante todo o prazo da Concessão:

Subseção II - Da Prestação dos Serviços

3.1.16. executar todos os serviços, controles e atividades relativos ao Contrato, com zelo e diligência, utilizando a melhor técnica aplicável a cada uma das tarefas desempenhadas;

...

3.1.28. **manter a ANAC informada** sobre toda e qualquer ocorrência em desconformidade com a operação adequada do Aeroporto, assim considerado o não atendimento ao estabelecido no PEA ou eventual descumprimento de norma legal ou regulamentar do setor; **(grifo nosso)**

2.13. É fundamental ressaltar que a capacidade está intrinsecamente ligada à disponibilização adequada de equipamentos e sistemas para atender à demanda. A concessionária tem o dever de prover todos os materiais, equipamentos, acessórios e recursos humanos necessários para a operação dos serviços concedidos. A prestação eficaz do serviço público requer não apenas o dimensionamento adequado das áreas dos componentes elencados no PEA, mas também a provisão suficiente de equipamentos e sistemas essenciais para o processamento de passageiros. Portanto, **é incontestável que a concessionária deve disponibilizar e manter em operação equipamentos em quantidade compatível com o dimensionamento dos componentes para atendimento da demanda de passageiros**, conforme estipulado no contrato de concessão e na legislação em vigor.

3.1. São direitos e deveres da Concessionária durante todo o prazo da Concessão:

Subseção V - Dos Investimentos

3.1.35. dispor de todos os materiais, equipamentos, acessórios e recursos humanos necessários à perfeita operação dos serviços concedidos; (grifo nosso)

2.14. **Quanto ao lado da demanda**, o conhecimento da dinâmica de solicitação dos componentes operacionais do aeroporto é pressuposto para o seu adequado funcionamento. **A concessionária é responsável por assegurar a regularidade e a fidedignidade das informações contidas nos RIMAs enviados à ANAC**, não apenas para viabilizar a fiscalização da execução contratual por parte da Agência, mas sobretudo para o planejamento das operações e dos investimentos necessários. A transparência e a cooperação são fundamentais para garantir o cumprimento efetivo do contrato de concessão e a excelência na prestação dos serviços aeroportuários. O recebimento tempestivo e preciso das informações sobre a movimentação aeroportuária permite diagnosticar a situação do aeroporto e avaliar as ações necessárias para garantir a expansão da capacidade, fazendo frente ao crescimento da demanda. Isso busca evitar a saturação e, em última análise, assegurar a prestação de um serviço adequado aos usuários. Portanto, a concessionária deve assumir sua responsabilidade contratual de aferir a demanda na hora pico em cada componente operacional.

3.1. São direitos e **deveres da Concessionária** durante todo o prazo da Concessão:

...

Subseção II - Da Prestação dos Serviços

3.1.12. assegurar a adequada prestação do serviço concedido, **conforme a demanda existente** e de acordo com o estabelecido no PEA, na forma e prazos previstos no referido Anexo;

...

Subseção IV - Das Informações

3.1.26. apresentar relatório contendo as informações da Concessão, nos termos deste Contrato e da regulamentação expedida pela ANAC e nos prazos definidos em tais atos, em especial, todas as informações previstas no PEA, bem como as **estatísticas de tráfego e o número de passageiros processados no período; (grifo nosso)**

2.15. Por fim, tendo em vista o histórico associado ao dimensionamento de investimentos da Concessionária, reconhecendo as repercussões identificadas por meio dos resultados de processamento de passageiros em pontes de embarque, recomenda-se à SRA que priorize e dê celeridade na conclusão de análise de todos os processos sancionatórios em aberto da Concessionária, relacionados especialmente a níveis de serviço e a descumprimento de padrões de qualidade estabelecidos.

3. DO VOTO

3.1. Diante das razões expostas e com fundamento no art. 11, inciso V, da Lei 11.182/2005, em observância aos preceitos da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, e do Contrato de Concessão nº 002/ANAC/2012-SBGR, atento ainda ao conteúdo dos autos, VOTO pelo conhecimento do Recurso Administrativo apresentado pela Concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos S.A. - GRU

Airport, e, no mérito, por **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, confirmando-se a decisão recorrida (SEI 9074982) em todos os seus termos, mantendo-se a **MULTA** pela não disponibilização de capacidade igual ou superior à demanda de passageiros na hora-pico, na quantia de 24,98175 URTA, equivalentes a R\$ 765.690,64 (setecentos e sessenta e cinco mil seiscentos e noventa reais e sessenta e quatro centavos) na data da decisão.

É como voto.

RICARDO BISINOTTO CATANANT

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Bisinotto Catanant, Diretor**, em 03/04/2024, às 09:41, 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 **9863423** e o código CRC **B219834D**.

SEI nº 9863423