

VOTO

PROCESSO: 00058.085246/2023-82

INTERESSADO: SPE CONCESSIONÁRIA AEROESTE AEROPORTOS S.A

RELATOR: RICARDO BISINOTTO CATANANT

1. DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

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. Nesses termos, em 3/9/2019, após o regular procedimento licitatório, foi celebrado o Contrato Concessão de Aeroporto nº 002/ANAC/2019-Centro-Oeste entre a ANAC e a concessionária SPE Concessionária Aeroeste Aeroportos S.A. (“Concessionária”), cujo objeto é a concessão dos serviços públicos para ampliação, manutenção e exploração dos aeroportos integrantes do Bloco Centro-Oeste:

Aeroporto Internacional de Cuiabá – Marechal Rondon;
Aeroporto de Rondonópolis;
Aeroporto de Alta Floresta; e
Aeroporto de Sinop – Presidente João Figueiredo.

1.3. Por sua vez, a [Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 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, bem como cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão.

1.4. Registre-se, ainda, que o recurso sob análise é tempestivo (SEI nº 10751484, 10771030, 10814296 e 10814297) e atende os preceitos do art. 63 da Lei 9.784/99, preenchendo os requisitos de admissibilidade para efeito de análise pela Diretoria Colegiada.

2. DA ANÁLISE

2.1. Nos termos expostos no Relatório de Diretoria (SEI 11166663), trata o presente processo de recurso administrativo interposto pela SPE CONCESSIONÁRIA AEROESTE AEROPORTOS S.A. (AEROESTE), em razão de decisão de primeira instância que aplicou a sanção de **MULTA no valor de R\$ 305.122,68 (trezentos e cinco mil cento e vinte e dois reais e sessenta e oito centavos)**, ante o descumprimento do disposto na cláusula 3.1.9 c/c a cláusula 3.1.11, do Contrato de Concessão nº 002/ANAC/2019 - Centro-Oeste, c/c o item 11 e a Tabela 2 do Apêndice D do seu Anexo 2 – Plano de Exploração Aeroportuária (PEA), em referência aos IQS “Disponibilidade de banheiros” e “Conforto térmico”.

2.2. Conforme estabelece o Contrato Concessão de Aeroporto nº 002/ANAC/2019-Centro-Oeste (cláusula 3.1.1), é dever geral da Concessionária, durante todo o prazo da Concessão, cumprir e fazer cumprir integralmente o Contrato, em conformidade com as disposições legais e regulamentares, e, ainda, as determinações editada pela ANAC.

2.3. Nessa linha, o Contrato de Concessão determina, ainda, como deveres da Concessionária:

CAPÍTULO III - DOS DIREITOS E DEVERES

Seção I - Da Concessionária

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

Subseção I - Dos Deveres Gerais

3.1.1. cumprir e fazer cumprir integralmente o Contrato, em conformidade com as disposições legais e regulamentares, e ainda as determinações da ANAC editadas a qualquer tempo;

[...]

Subseção II – Da Prestação dos Serviços

3.1.9. assegurar a adequada prestação do serviço concedido, conforme definido no artigo 6º 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, conforme a demanda existente e de acordo com o estabelecido no PEA, na forma e prazos previstos no referido Anexo;

[...]

3.1.11. atender e fazer atender, de forma adequada, o público em geral e os Usuários, em particular;

2.4. O Apêndice G do Plano de Exploração Aeroportuária – PEA, Anexo 2 do Contrato de Concessão nº 002/ANAC/2019 - Centro-Oeste, por sua vez, enquadra o Aeroporto de Cuiabá/MT (SBCY), durante os 3 (três) primeiros anos civis completos de execução do objeto da concessão, na Faixa 2.

2.5. Para os aeroportos enquadrados na Faixa 2, são aplicáveis os requisitos de qualidade de serviço estabelecidos no Apêndice D do PEA, conforme a tabela de aplicabilidade de requisitos prevista no referido Apêndice G.

2.6. Já com relação à obrigação de observância dos padrões dos Indicadores de Qualidade de Serviço (IQS) e as consequências de seu inadimplemento, o item 11 do Apêndice D do PEA estabelece:

11. A reincidência de baixo desempenho na qualidade de serviço, caracterizada pelo não alcance do padrão estabelecido para um mesmo Indicador de Qualidade de Serviço (IQS) – além de 3 (três) meses em um prazo de 12 (doze) meses, configura condição sujeita a aplicação das penalidades contratualmente previstas, exceto para os indicadores elencados na categoria Check in e no Índice de Satisfação.

11.1 Para efeitos do disposto no item 11, serão considerados os dados coletados no período entre agosto de um ano e julho do ano seguinte.

11.2 Serão levados em consideração, de forma individual, para verificação da reincidência de baixo desempenho na qualidade de serviço, os IQS relacionados na Tabela 2 deste apêndice, desde que tenham padrão estabelecido.

2.7. A Tabela 2 do Apêndice D do PEA estabelece o padrão de desempenho para os IQS conforme apresentado a seguir:

Tabela 1. Reprodução parcial da Tabela 2 do Apêndice D do PEA: "Valores de referência para os Indicadores de Qualidade de Serviço"

Indicador	Padrão
Qualidade e variedade de restaurantes/instalações para alimentação	3,50
Qualidade e variedade de lojas/estabelecimentos comerciais	3,40
Disponibilidade de bancos, caixas eletrônicos e casas de câmbio	3,40
Limpeza de banheiros	4,00
Disponibilidade de banheiros	4,00
Conforto térmico	4,00
Relação Preço-Qualidade dos estacionamentos	3,50
Relação Preço-Qualidade dos restaurantes	3,20
Relação Preço-Qualidade das lojas	3,20

2.8. Por sua vez, o Anexo 3 do Contrato de Concessão, que trata de procedimentos para aplicação das penalidades de multa, é claro ao disciplinar a matéria da seguinte forma:

REF.	DESCRIÇÃO	VALORES	INCIDÊNCIA
A-43	Não alcançar o padrão estabelecido para um mesmo Indicador de Qualidade de Serviço por mais de 3 (três) meses consecutivos ou alternados em um prazo de 12 (doze) meses, em aeroporto com movimentação igual ou superior a 1 (um) milhão de passageiros por ano e inferior a 5 milhões de passageiros por ano.	0,125%	Por cada mês a partir do quarto. Por Indicador

2.9. Tem-se, assim, que, nos termos do item 11 do Apêndice D do PEA, a Concessionária deve alcançar os padrões estabelecidos para os Indicadores de Qualidade de Serviço, tais como previstos na Tabela 2 daquele apêndice, sob pena de aplicação das penalidades contratualmente previstas caso não logre atingi-los por mais de 3 (três) meses consecutivos ou alternados em um prazo de 12 (doze) meses.

2.10. Por sua vez, conforme relatado em correspondente Relatório de Ocorrências (SEI 9483996), a ANAC apurou os resultados dos IQS do Aeroporto de Cuiabá (SBCY) no período de agosto de 2021 a julho de 2022, e quanto aos itens **"Disponibilidade de banheiros"** e **"Conforto térmico"**, os resultados apurados foram os seguintes:

Tabela 2. Resultados do IQS – 2021/2022

IQS	Padrão	Resultados											Meses abaixo do padrão	
		ago/21	set/21	out/21	nov/21	dez/21	jan/22	fev/22	mar/22	abr/22	mai/22	jun/22		
Disponibilidade de banheiros	4,00	4,00	4,13	3,94	4,09	3,85	3,89	4,24	3,99	3,77	4,22	4,36	4,32	5
Conforto térmico	4,00	3,99	3,96	3,71	3,88	4,00	4,04	4,12	3,50	3,99	4,05	4,20	4,43	6

2.11. Verifica-se, portanto, conforme tabela acima, que os IQS "Disponibilidade de banheiros" e "Conforto térmico" não alcançaram o padrão estabelecido na “Tabela 2 - Valores de referência para os Indicadores de Qualidade de Serviço” do Apêndice D do PEA **em mais de 3 (três) meses consecutivos ou alternados** do período avaliativo de 12 meses que se encerra em julho de 2022.

2.12. Conforme apontado em decisão de primeira instância, apesar de analisarem uma percepção subjetiva dos passageiros, e de a Concessionária ter apontado a adoção de uma série de medidas visando o reestabelecimento do padrão contratualmente estabelecido, tais medidas, diferentemente do que ocorreu quanto ao IQS “Limpeza de banheiros”, **não foram suficientes para elevar suficientemente o desempenho desses indicadores de forma célebre**, atingindo os níveis contratuais mínimos.

2.13. Ressaltou ainda, a decisão recorrida que, no período avaliativo imediatamente subsequente ao aqui analisado (compreendido entre agosto de 2022 e julho de 2023, objeto do Processo nº 00058.040001/2024-15), a fiscalização aponta que a Concessionária não logrou alcançar o padrão estabelecido para o IQS “Disponibilidade de banheiros” por **sete dos doze meses avaliados**, e para o IQS “Conforto térmico” por **cinco dos doze meses avaliados**.

2.14. Destacou, também, a decisão de primeira instância, que o tema do conforto térmico é um daqueles com a maior recorrência de reclamações por parte dos usuários, conforme relatado nos próprios Planos de Qualidade de Serviço (PQS) apresentados pela Concessionária entre 2021 e 2024 (SEI nº 6636806; SEI nº 8289398; SEI nº 9159362; e SEI nº 10591494).

2.15. Dessa forma, assim, resta plenamente demonstrada a distinção entre as razões que levaram ao sancionamento da Concessionária quanto aos IQS “Disponibilidade de banheiros” e “Conforto térmico”, de um lado, e ao arquivamento do feito quanto aos demais indicadores objeto deste PAS, de outro.

2.16. Quanto aos argumentos relativos aos impactos da pandemia de Covid-19 e à arguida necessidade de se aguardar a conclusão da Fase I-B para que se pudesse exigir da Concessionária o atingimento dos padrões desses indicadores, foram devidamente rebatidos na decisão de primeira instância, em especial nos itens 7.15/7.21 e 7.9, respectivamente.

2.17. Restou evidenciado que era devidamente claro no contrato que a aferição dos IQS se iniciaria antes da conclusão do prazo máximo de duração da Fase I-B, conforme se observa a partir do item 21 do Apêndice C e do item 10 do Apêndice D do PEA (c/c as cláusulas 2.20 e 2.24 do Contrato de Concessão e com o capítulo 6 do PEA).

2.18. Por sua vez, reforça-se, também, o entendimento de que esta Agência já considerou, adequadamente, os impactos da pandemia de Covid-19 sobre a execução do contrato, restando descabido utilizar desse argumento como escusa para o não atingimento do padrão estabelecido para os IQS avaliados no período de agosto de 2021 a julho de 2022.

2.19. Dessa forma, entende-se bem caracterizada, quanto aos IQS “Disponibilidade de banheiros” e “Conforto térmico”, a reincidência de baixo desempenho na qualidade de serviço prestado, havendo suficientes elementos a justificar a aplicação da sanção contratualmente prevista.

2.20. Em relação à aplicação da advertência, coaduno com o entendimento da área técnica, no sentido de não restar comprovado o atendimento dos requisitos exigidos na cláusula 8.4.1 do Contrato de Concessão para a aplicação daquela espécie de sanção, inviabilizando sua adoção no caso concreto.

2.21. Por fim, também não se vislumbra a incidência das atenuantes descritas nos itens 2.6.1.2 e 2.6.1.3 do Anexo 3 do Contrato de Concessão, posto que: 1) quanto à caracterização da pandemia como um agente externo que concorreu para o descumprimento, repisa-se que os impactos dela sobre a aferição dos IQS já foram adequadamente ponderados por esta Agência; e 2) quanto à execução de medidas espontâneas pela Concessionária, o Contrato exige que essas resultem na cessação da infração e na recomposição das condições dos ofendidos, o que conforme já exposto, não foram suficientes para elevar o desempenho dos IQS “Disponibilidade de banheiros” e “Conforto térmico”. De qualquer modo, conforme também apontado pela área técnica, o eventual atingimento posterior do padrão exigido não recompõe as condições dos usuários negativamente impactados durante o período em que a qualidade do serviço ficou aquém do requerido pelo Contrato.

2.22. Finalmente, a análise dos autos demonstra que a matéria foi devidamente ponderada, tendo a decisão se baseado em exame suficiente da conduta infracional que ensejou a aplicação de penalidade administrativa, restando imperiosa a sua manutenção integral.

3. DO VOTO

3.1. Assim sendo, diante das razões acima expostas e em observância aos preceitos contidos no Contrato de Concessão nº 002/ANAC/2019 - Centro-Oeste, **VOTO** pelo conhecimento do Recurso Administrativo apresentado pela SPE Concessionária Aeroeste Aeroportos S.A., e no mérito, por **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, confirmado-se a decisão recorrida em todos os seus termos.

É como voto.

RICARDO BISINOTTO CATANANT

Diretor - Relator



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Bisinotto Catanant, Diretor**, em 11/03/2025, às 13:26, 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 **11239145** e o código CRC **0795E7CA**.

SEI nº 11239145