



## VOTO

**PROCESSO: 00058.005936/2019-80**

**INTERESSADO: CONCESSIONÁRIA DO AEROPORTO INTERNACIONAL DE CAMPINAS - VIRACOPOS**

**RELATOR: TIAGO SOUSA PEREIRA**

### 1. DA COMPETÊNCIA

1.1. A Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, em seu art. 8º, incisos XXI e XLIII, combinada com a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, em seu art. 64, 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. Por sua vez, o art. 65, da Lei nº 9.784, 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.

1.3. Ainda, 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 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 (SEI 8583039), conferindo provimento parcial ao Recurso Administrativo apresentado pela interessada, sendo indelével atestar que a matéria em discussão é de competência da Diretoria Colegiada da ANAC.

### 2. DA ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Conforme exposto no Relatório, cuida-se de análise de Pedido de Reconsideração (SEI 8745369), interposto pela Concessionária Aeroportos Brasil - Viracopos S/A (Concessionária, ABV), em face da decisão da Diretoria Colegiada que deu provimento parcial ao recurso administrativo (SEI 8334126), reformando-se a decisão de primeira instância para aplicar a sanção de multa no valor equivalente a 924,483 UTRA (novecentos e vinte e quatro inteiros e quatrocentos e oitenta e três milésimos de Unidades de Referência da Tarifa Aeroportuária), por não manter, pelo período de 931 dias, a Garantia de Execução Contratual nos valores e prazos estabelecidos no Contrato de concessão.

2.2. Dos autos, observa-se que a Concessionária foi regularmente notificada da emissão do Auto de Infração em seu desfavor, ocasião em que lhe foi concedido prazo para apresentação de defesa, a qual foi protocolada tempestivamente e considerada na decisão em primeira instância. Ato contínuo, a atuada foi notificada do teor da Decisão e do prazo para apresentação de recurso. Amparada pelo art. 33 da Resolução n.º 599 de 14 de dezembro de 2020, a empresa apresentou Recurso Administrativo no prazo regulamentar. Os autos foram avaliados juridicamente pela Procuradoria Federal Especializada junto à ANAC, que ratificou a esmerada instrução processual e destacou a observância ao contraditório e à ampla defesa. A Decisão em última instância, exarada pela Diretoria da Agência, sopesou os argumentos

apresentados no Recurso Administrativo, bem como levou em consideração outros aspectos relacionados a proporcionalidade e razoabilidade, acarretando na revisão do valor da multa aplicada pela primeira instância.

2.3. Antes de se adentrar ao cerne da questão, há que se repisar o entendimento da Procuradoria Federal atuante junto à ANAC, manifestado por meio do Parecer n.º 0033/2017/PROT/PFEANAC/PGF/AGU, de 21/02/2017 (SEI 0458156)<sup>[1]</sup>, 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. Tal entendimento jurídico fora ratificado por este Colegiado em diversas ocasiões<sup>[2]</sup>, de maneira que a manifestação em tela será analisada como pedido de revisão do processo, nos termos do art. 41 da Resolução n.º 599, de 2020, e do art. 65, da Lei n.º 9.784, de 1999.

2.4. Neste sentido, algumas constatações preliminares precisam ser destacadas. A primeira delas é de que o Pedido de Revisão é remédio jurídico que pode ser interposto a qualquer tempo, e que não permite o agravamento da pena, nem tampouco possui efeito suspensivo. Contudo, a sua utilidade jurídica está sobreposta ao cumprimento irrestrito de algumas formalidades legais. Em palavras mais precisas, tal remédio jurídico é admitido somente quando do surgimento de fatos novos ou circunstâncias relevantes, suficientes para motivar a inadequação da sanção aplicada<sup>[3]</sup>.

2.5. Socorrendo-se do Parecer n.º 00485/2016/PROT/PFANAC/PGF/AGU da Procuradoria Federal junto à ANAC (SEI 0290128), entende-se como:

**"a) Fatos Novos - Fatos novos** são aqueles não levados em consideração no processo original de que resultou a sanção por terem ocorrido *a posteriori*. O sentido de *"novo"* no texto guarda relação com o tempo de sua ocorrência e, por conseguinte, com sua ausência para análise ao tempo em que se apurava a infração. O fato novo pode alterar profundamente a conclusão antes firmada, protagonizando convicção absolutória no lugar do convencimento sancionatório adotado na ocasião. Surgindo fato dessa natureza, não seria mesmo justo que perdurasse a sanção, decorrendo daí que esta deve ser anulada ou modificada conforme a hipótese, mas não mantida da forma como foi imposta.

Do exposto não é difícil notar que, se um fato já existia ao momento em que tramitava o processo original, mas, por qualquer razão, não foi levado em conta na apreciação global do processo, talvez por culpa (desinteresse ou inércia) do próprio administrado, não se pode considerar o evento como fato novo. O pedido revisional, por isso, deve ser indeferido."

2.6. Ora, os fatos apresentados no pedido de revisão já existiam no momento em que tramitava o processo original. Na verdade, os argumentos colacionados no pedido de revisão são, em síntese, os mesmos apontados pelo Recurso à Diretoria interposto pela autuada após a decisão em primeira instância.

2.7. Passando para a discussão de circunstâncias relevantes, e voltando ao mesmo Parecer da Procuradoria Federal junto à ANAC, entende-se como:

**b) Circunstâncias relevantes - Circunstâncias relevantes** também são fatos justificadores da alteração do ato punitivo, mas enquanto a ideia de fatos novos se baseia no fator tempo, considerado o momento da tramitação do processo, a de circunstâncias relevantes leva em conta não o tempo, mas a importância do fato para chegar-se à revisão da sanção.

Se um fato, por exemplo, ocorreu ao tempo em que tramitava o processo original, mas não era conhecido do interessado e da Administração, não pode caracterizar-se como *novo*, mas se for fundamental para o acolhimento do pedido de revisão deve qualificar-se como *circunstância relevante*, porque o fundamental, nesse caso, é a importância de que se reveste para a apreciação final do pedido revisional. A descoberta de determinado documento já existente à época do fato, mas desconhecido pelas partes, é circunstância relevante, se necessário para justificar a injustiça da punição.

2.8. Passando para a discussão de circunstâncias relevantes, mister destacar que tais circunstâncias não se caracterizam simplesmente em argumentos comuns utilizados em sede de recurso

administrativo. A revisão administrativa é uma medida excepcional, sendo o momento adequado para irrisignação do interessado quanto aos critérios de julgamento a apresentação de recurso hierárquico, cuja análise leva em consideração toda a amplitude da matéria oferecida à autoridade julgadora competente. A revisão administrativa, repete-se aqui, é medida excepcional, não se prestando à análise de inconformidade com os fundamentos e motivação da decisão.

2.9. No caso do presente processo, considero claro que os argumentos levantados pela Concessionária não podem ser considerados circunstâncias relevantes. A alegação de *bis in idem* já fora avaliada na Decisão em primeira instância e ratificada pela Decisão da Diretoria Colegiada. Com relação aos aspectos de dosimetria, tanto a primeira instância como a Decisão do Colegiado também realizaram uma ampla análise do caso concreto, ponderando detidamente acerca dos critérios de danos efetivos ou potenciais para os serviços e para os usuários e, de vantagens direta ou indiretamente auferidas pela Concessionária.

2.10. Por fim, com relação a cobrança administrativa, matéria que tem sido recorrente neste Colegiado, alega a Concessionária que "eventuais valores que, ao fim do devido processo administrativo, venham a ser considerados como devidos pela Concessionária a título de multas serão quitados, necessariamente, por meio de desconto das indenizações devidas à ABV pelos investimentos em bens reversíveis não amortizados ou depreciados (...) Enquanto perdurar o contexto relicatatório, não pode esta Agência adotar medidas que busquem a satisfação imediata do crédito, tais como a inscrição no CADIN ou na Dívida Ativa, a instauração de processo administrativo para apurar a multa moratória ou a incidência automática de juros". Por meio da Nota n.º 00038/2022/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (SEI nº 7603473), em processo que também versou sobre a aplicação de sanção pecuniária em face da Concessionária, a Procuradoria consignou que:

*5. Com vistas a enfrentar as dívidas jurídicas apontadas pela SRA, necessário resgatar o posicionamento já firmado pela Procuradoria no que tange à forma de pagamento de débitos decorrentes da execução do Contrato de Concessão n. 003/2012. Nos termos do Parecer n. 117/2021/PROT/PFEANAC/PGF/AGU:*

*a) os débitos da Concessionária, uma vez definitivamente constituídos, devem ser inscritos no CADIN, nos termos da Lei n. 10.522, de 2002.*

*b) incidem as disposições contratuais acerca dos consectários moratórios do não pagamento de obrigações pecuniárias;*

*c) o acordo judicial, firmado por ocasião do procedimento de recuperação judicial protocolado pela Concessionária, prevê que serão compensados os créditos decorrentes do Contrato de Concessão com a indenização devida pelos bens reversíveis não amortizados e depreciados;*

*d) o termo aditivo estipula que a preferência da moldura contratual é o adimplemento da obrigação de pagamento das obrigações financeiras, na forma e prazos ordinariamente previstos; e*

*e) na ausência de recolhimento dos créditos públicos, o termo aditivo prevê que os valores poderão ser descontados da indenização pelos bens reversíveis não amortizados e depreciados.*

*6. Considerado esse arcabouço, o Parecer avança para recomendar que as fases de constrição de cobrança sejam obtemperadas pelo cenário de relicitação, sem se descurar de algumas medidas que imporão segurança à cobrança futura dos créditos públicos. Nesse sentido:*

*[...]*

*7. Conforme será pontualmente esclarecido, referidas orientações permanecem firmes no tocante ao crédito apurado no presente procedimento. Impende sublinhar que se trata aqui de crédito definitivamente constituído, referente à sanção pecuniária aplicada, após o devido processo legal, por descumprimento, pela Concessionária, de cláusula contratual.*

*8. A Lei n. 10.522, de 2002, não afasta, do dever de inscrição no CADIN, as obrigações financeiras referentes às penalidades pecuniárias aplicadas em razão de descumprimentos contratuais. Assim, a orientação esposada na r. manifestação jurídica quanto à obrigação de inscrição no CADIN se abate também ao cenário discutido nos presentes autos.*

*9. O Contrato de Concessão disciplina, tal qual o faz com relação à obrigação de pagamento das contribuições ao Sistema, o arcabouço objetivo de incidência dos consectários de mora do não recolhimento das sanções pecuniárias. A cláusula 8.6 estipula:*

*8.6. A falta de pagamento da multa no prazo estipulado importará na incidência automática de juros de mora correspondentes à variação pro rata die da taxa SELIC, a contar da data do respectivo*

vencimento e até a data do efetivo pagamento, bem como a possibilidade de execução da Garantia de Execução do Contrato.

10. É dizer, a disciplina contratual alcança o cenário consolidado nos presentes autos. Não tendo havido, no prazo conferido pela Administração, o pagamento da multa aplicada, materializa-se o disposto na cláusula 8.6. Incidem, portanto, os juros de mora ali previstos.

[...]

12. Assim, a orientação firmada no Parecer n. 117/2021/PROT/PFEANAC/PGF/AGU, no sentido de que a compensação é uma forma de resolução possível da obrigação de recolhimento da multa, aplica-se também ao presente cenário. Consequentemente, a recomendação de que sejam adotadas medidas de segurança à cobrança futura dos créditos públicos também se impõe na situação em exame.

[...]

15. Nessa linha, com vistas a adotar um posicionamento que privilegia e resguarde as prerrogativas do crédito público, recomenda-se que a Concessionária seja novamente instada a manifestar-se acerca da sua pretensão de que a multa ora aplicada, e que já se encontra definitivamente constituída, seja compensada no contexto da relicitação.

16. Sendo a resposta da Concessionária semelhante àquela conferida no documento SEI 6868437, a SRA pode tomar de empréstimo as orientações tecidas na Nota n 32/2022/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (SEI 7363546).

17. Conforme já acentuado por esta Procuradoria, a compensação somente se mostra como uma modalidade factível de extinção da obrigação no cenário regular da relicitação. É dizer, fora do contexto da relicitação, não há que se falar em compensação e devem ser adotadas as medidas ordinárias de cobrança do crédito público. Nessa linha, a postura da ANAC, com relação aos créditos de obrigações financeiras inadimplidas pela Concessionária, deve guardar correspondência com a situação fática presente no momento, de avaliação quanto ao cenário de cumprimento, pela Concessionária, do contexto da relicitação. Fora de referida moldura, à ANAC é conferida a prerrogativa de, a qualquer momento, seguir com o procedimento ordinário de cobrança do crédito público.

2.11. Inclusive, cumpre ressaltar que, no âmbito do processo n.º 00058.526849/2017-08, a Concessionária e a SRA encontram-se em tratativas para firmar compromisso, de forma específica, com relação à multa aplicada naquele caso. Caso seja oportuno e conveniente às partes, essa solução também pode ser aplicada ao presente caso.

2.12. Não obstante, também devo lembrar, de forma exemplificativa, que mesmo no contexto da relicitação e da vigência do respectivo Termo Aditivo, a Concessionária realizou diversos pagamentos de multas<sup>[4]</sup> no bojo de Processos sancionadores, o que corrobora com a tese de que não há qualquer óbice para o pagamento da multa em questão.

2.13. Portanto, tem-se que o pedido de revisão ora apresentado traz, em suma, argumentos já analisados em decisão de Diretoria Colegiada ou argumentos que não se caracterizam como fatos novos ou circunstâncias que demonstrem possível inadequação da sanção anteriormente aplicada, nos termos do art. 65, da Lei n.º 9.784, de 1999, e do art. 41 da Resolução 599, de 2020. Tendo isso em mira, a reiteração de argumentos já apresentados e rechaçados pela Administração Pública, em processo que seguiu o devido curso, não é suficiente para irradiar qualquer efeito revisional. Admitir isso, seria, também, assentir que os litígios administrativos se protelem no tempo, indefinidamente, prejudicando a segurança jurídica em toda a sua extensão. Resta, portanto, indubitável a não observância dos pressupostos legais de admissibilidade da Revisão, quais sejam, a manifestação de fatos novos ou de circunstâncias suscetíveis de demonstrar a inadequação da pena aplicada.

### 3. DO VOTO

3.1. Ante o exposto, **VOTO** pelo **NÃO CONHECIMENTO** do Pedido de Revisão, interposto pela Concessionária Aeroportos Brasil - Viracopos S/A, por estarem ausentes a existência de fatos novos ou circunstâncias relevantes que justifiquem a inadequação da sanção aplicada, mantendo-se a decisão desta Diretoria Colegiada em todos os seus termos.

É como voto.

**TIAGO SOUSA PEREIRA**  
Diretor-Presidente Substituto

[1] "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 revisitar 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 revisitar 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. "(grifêi)

[2] Por exemplo, no bojo dos processos 00058.026549/2015-53 e 00058.064891/2021-08

[3] "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." Lei 9784

Art. 41. O PAS de que resulte providência administrativa sancionatória poderá ser revisto, a qualquer tempo, pela Diretoria Colegiada, a pedido ou de ofício, quando surgirem fato novo ou circunstância relevante suscetível de justificar a inadequação da sanção aplicada. (Res 599/2020 ANAC)

Parágrafo único. A revisão não constitui recurso e sua mera apresentação não suspende a executoriedade das providências administrativas sancionatórias impostas nos termos desta Resolução.

[4] Por exemplo, no âmbito dos seguintes PAS: 00058.537049/2017-12, 00058.008000/2018-20, 00058.536441/2017-36 e 00058.536441/2017-36.



Documento assinado eletronicamente por **Tiago Sousa Pereira, Diretor-Presidente, Substituto**, em 04/07/2023, às 21:06, 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 **8806723** e o código CRC **4A2E97CB**.