



VOTO

PROCESSO: 00058.513589/2017-01

INTERESSADO: GERÊNCIA TÉCNICA DE ANÁLISE ECONÔMICA, GERÊNCIA DE ACOMPANHAMENTO DE MERCADO

RELATOR: DIRETOR RICARDO BEZERRA

1. DA FUNDAMENTAÇÃO

1.1. Conforme prevê o art. 2º da lei de Criação da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, compete à Agência regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária.

1.2. Por sua vez, o art. 11, inciso V, da referida lei, também dispõe ser de competência da Diretoria Colegiada exercer o poder normativo da Agência.

1.3. O presente procedimento administrativo foi instaurado pela Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos, em 5 de maio de 2017, por meio da Nota Técnica Nº 4(SEI)/2017/GTEC/GEAC/SAS (Doc. 0647563), tendo em vista a revisão da Resolução nº 342, de 9 de setembro de 2014, objetivando seu aprimoramento de modo a desonerar os regulados, parcialmente, da apresentação de documentos contábeis, e a otimizar o desempenho da atividade de acompanhamento de mercado a cargo da Gerência de Acompanhamento de Mercado.

1.4. Importante lembrar que a Resolução nº 342, de 9 de setembro de 2014, regulamenta os documentos e as demonstrações contábeis padronizadas a serem apresentados pelas empresas brasileiras que exploram os serviços aéreos públicos, assim como aspectos de sua escrituração contábil.

1.5. A Resolução nº 381, de 14 de junho de 2016, que altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, preconiza:

Art. 32. À Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos compete:

I - submeter à Diretoria:

a) projetos de atos normativos relativos à outorga e à exploração de serviços aéreos públicos, inclusive no que se refere sobre direitos e deveres dos usuários de serviços de transporte aéreo público e condições de acessibilidade de passageiros com necessidade de assistência especial ao transporte aéreo, observadas as atribuições da SFI;

(...)

II - fiscalizar a prestação de serviços aéreos públicos, observadas as atribuições da SFI;

(...)

XVIII - padronizar as demonstrações contábeis a serem apresentadas à ANAC pelas empresas que exploram serviços aéreos públicos;

(...)

XIX - examinar a contabilidade das empresas que exploram os serviços aéreo públicos, quando julgar necessário;

1.6. Destarte, a matéria em discussão é de alçada da Diretoria da ANAC, estando o encaminhamento feito pela Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos - SAS dentro de sua área de atuação, podendo concluir que estão atendidos os requisitos de competência para a deliberação sobre o tema proposto.

2. DA ANÁLISE

- 2.1. A Resolução ANAC nº 342/2014 entrou em vigor a partir do 1º de janeiro de 2015, tendo sido motivada pela necessidade de se atualizar e simplificar os regulamentos então vigentes, constituídos pela Portaria nº 218/SPL, de 8 de setembro de 1990, e pela Portaria nº 1.334/SSA, de 30 de dezembro de 2004.
- 2.2. Preconiza a referida resolução que as empresas brasileiras que exploram os serviços de transporte aéreo público, exceto táxi-aéreo, devem observar as obrigações estabelecidas no regulamento ora mencionado, configuradas pela obrigatoriedade de apresentação periódica à ANAC de documentos relativos à organização da contabilidade, demonstrações contábeis anuais, trimestrais e mensais, comprovante de apresentação da escrituração contábil para autenticação da Junta Comercial e informações requeridas por organismos internacionais.
- 2.3. Entretanto, a Gerência Técnica de Análise Econômica (GTEC) tem identificado certa dificuldade dos regulados em cumprir determinadas obrigações, sobrecarregando as empresas e o processo de fiscalização.
- 2.4. Neste contexto, a área técnica elaborou a Nota Técnica nº 4(SEI)/2017/GTEC/GEAC/SAS (Doc. 0647563), que objetiva o aprimoramento da Resolução ANAC nº 342/2014 de modo a desonerar os regulados, parcialmente, da apresentação de documentos contábeis, e a otimizar o desempenho da atividade de acompanhamento de mercado a cargo da Gerência de Acompanhamento de Mercado.
- 2.5. Feito esse breve histórico, passo a analisar as alterações da proposta, tendo em vista os tópicos abordados pela Gerência Técnica de Análise Econômica, que baseou-se na estrutura da própria Resolução ANAC nº 342/2014
- 2.6. É relevante registrar que o acompanhamento de mercado tem por objetivo coletar e analisar informações do transporte aéreo, com vistas a ampliar o conhecimento da sociedade sobre o setor e subsidiar a tomada de decisões no âmbito do poder público e da iniciativa privada, como aquelas de natureza regulatória, formulação de política pública e investimentos, valendo-se de dados de oferta, demanda, aproveitamento de aeronaves, participação no mercado, tarifas aéreas, atrasos e cancelamentos, evolução das cidades atendidas, disponibilidades de rotas internacionais, número de passageiros transportados, demonstrações contábeis, composição de custos e receitas das empresas aéreas, entre outros.
- 2.7. Segundo a área técnica, a necessidade de se desonerar empresas de apresentação de determinada documentação contábil decorre, nos casos que assinala, da baixa representatividade de sua participação no mercado, pela ausência da necessidade de acompanhamento mais frequente e pela competência da Agência de requisitar documentos e dados contábeis dos regulados sempre que houver necessidade.
- 2.8. Em relação às obrigações específicas das Empresas Brasileiras de Serviços de Transporte Aéreo Público, exceto Táxi-Aéreo, a remessa periódica do Balancete de Verificação Mensal sobrecarrega o processo de fiscalização da Gerência e os próprios regulados sem apresentar benefícios que justifiquem o esforço despendido. Destaca a área técnica que a adequação do critério de relevância acompanhado da eliminação da obrigatoriedade de remessa de documentos e demonstrações contábeis anuais proporciona ganhos para a Agência e para os regulados.
- 2.9. Assevera a área técnica:
- Mediante o exposto, considerando-se os benefícios das alterações ora propostas, sugere-se que os artigos 4º e 5º da Resolução ANAC nº 342/2014 sejam alterados de modo que:*
- a) a obrigatoriedade de apresentação periódica de documentos e demonstrações contábeis à ANAC passe a ser aplicada apenas às empresas que exploram os serviços de transporte aéreo público, exceto táxi aéreo, que alcancem participação de mercado relevante; e*
- b) o critério de relevância seja adequado de maneira que passe a contemplar as empresas cuja participação no mercado de transporte aéreo em termos de RTK seja igual ou superior a 1% (RTK ≥ 1%).*
- 2.10. Quanto aos Documentos Relativos à Organização da Contabilidade, explica a área técnica que a remessa dos documentos relativos à organização da contabilidade (documentos do contador e do auditor) tem como objetivo comprovar a contratação de profissionais legalmente habilitados responsáveis pelas demonstrações contábeis e pelos serviços de auditoria independente das empresas até o último dia útil do mês de janeiro de cada ano.

2.11. Ocorre, entretanto que todas as entidades fiscalizadas são obrigadas a manter escrituração contábil a cargo de profissional contabilista devidamente habilitado independentemente da regulamentação expedida pela ANAC. Já a obrigatoriedade de auditoria independente aplica-se às sociedades anônimas de capital aberto e às sociedades de grande porte.

2.12. Assim, tal exigência, onera desnecessariamente tanto os regulados como a Agência, haja vista que a regularidade de tais profissionais pode ser aferida pela ANAC sem o envio de documentos, por meio de consulta à Certidão de Regularidade, expedida pelo Conselho Regional de Contabilidade, no caso dos contadores, bem como pela Certidão de Regularidade e pela Certidão de Registro no Conselho Nacional de Auditores Independentes do Conselho Federal de Contabilidade, no caso dos auditores.

2.13. Considerando-se os benefícios das alterações ora propostas, sugere a área técnica o seguinte:

a) a extinção da obrigatoriedade de apresentação dos documentos relativos à organização da contabilidade; e

b) que a comprovação da manutenção da regularidade da habilitação profissional do contador e do auditor pelas empresas relevantes seja verificada pela ANAC sem a necessidade de remessa de documentos pelos regulados.

2.14. Em relação às Demonstrações Contábeis Anuais, há que se destacar que a rotina a ser observada pelos regulados quando da retificação de documentos e de demonstrações contábeis apresentados à ANAC deve ser regulamentada com o objetivo de coibir a remessa de arquivos inconsistentes e reduzir o esforço empreendido pela Agência com a sua validação;

2.15. Tendo em vista eliminar qualquer dúvida quanto aos aspectos temporais do art. 7º da Resolução ANAC nº 342/2014, sugere a Área Técnica que seja alterado de modo que:

a) a obrigação de remessa das demonstrações contábeis anuais, com exceção do Relatório do Auditor Independente, seja aplicada aos dados de cada exercício social em que for alcançada a participação de mercado relevante; e

b) a obrigação de remessa do Relatório do Auditor Independente não seja aplicada aos dados do primeiro exercício social em que for alcançada a participação relevante. Considerando-se que a relevância é auferida somente ao final de cada exercício social e que a auditoria deve ser realizada no decorrer do ano, não é razoável exigir auditoria das demonstrações contábeis de um exercício social encerrado.

2.16. No que concerne ao comprovante de apresentação da Escrituração Contábil para autenticação da Junta Comercial, destaca-se que o recibo de transmissão da Escrituração Contábil Digital - ECD ao Sistema Público de Escrituração Digital - SPED não apresenta utilidade prática para fins de acompanhamento de mercado de serviços aéreos, dado que o documento solicitado comprova, tão somente, a transmissão da escrituração contábil da empresa ao Sistema Público de Escrituração Digital por meio digital, evidenciando a ausência de utilidade do comprovante da apresentação da ECD ao SPED para fins de acompanhamento econômico de mercado, fato que justifica a extinção da obrigação de remessa desse documento.

2.17. Por meio do Despacho SAS (Doc. 0685571) foi remetido a presente nota técnica às considerações da D. Procuradoria Federal Junto à ANAC.

2.18. Insta trazer à baila a consideração da D. Procuradoria, através do Parecer 133/2017/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (Doc. 0770255), abaixo transcrito:

Dessa maneira, é possível observar que a revisão do ato normativo pretende diminuir a quantidade de exigências atualmente feitas às empresas, sem, contudo, como informa a Administração, acarretar prejuízo ao acompanhamento de mercado. De todo modo, caberá ao setor técnico competente certificar que as alterações não acarretarão qualquer espécie de perda nos níveis de segurança exigidos.

2.19. Bem como, a conclusão do referido Parecer, com a seguinte redação:

*Ante todo o exposto, pode-se afirmar que **não foram vislumbrados óbices para a consecução do ato pretendido**. Em que pese o assunto tratado ser eminentemente técnico, e posicionado no campo da discricionariedade administrativa, reitera-se a necessidade de que seja observada a **coerência (evitar contradições no próprio procedimento) e efetividade (procedimento adequado para alcançar o fim desejado)** quando da consolidação da norma.*

2.20. Em seguida, PF-ANAC emitiu o Despacho nº 00240/2017/PROT/PFEANAC/PGF/AGU, de 12 de junho 2017 (Doc. 0770255), manifestando o seu “de acordo” com o parecer proferido, apresentando considerações adicionais, especialmente quanto o conteúdo da proposta que dispensa obrigações já vencidas e não adimplidas pelos regulados, salientando que a matéria já fora objeto de análise anterior pela PFE-ANAC, por meio do Parecer nº 116/2015/PROT/PFEANAC/PGF/AGU, onde se concluiu, em tese, pela possibilidade jurídica da dispensa de apresentação de informações e demonstrações contábeis referentes a exercícios anteriores, “*desde que haja justificativa para tanto*”, ressaltando o seguinte:

“... Na ocasião, restou apontado como fundamental para eventual dispensa a indicação de não essencialidade e mesmo de falta de utilidade das informações apresentadas pelas empresas para os fins regulatórios da Agência, o que, no caso dos autos, deve ser cotejado com as próprias razões que levaram à recente inclusão na Resolução ANAC nº 342, de 2014, das obrigações que ora se pretende dispensar.” (Grifa-se).

2.21. Além disso, ainda em relação à proposta de redação do art. 25-A na Resolução 342/2014, conforme minuta oferecida pela área técnica, a PFE-ANAC recomendou:

*“... o robustecimento da motivação relativa à retroatividade da dispensa de apresentação dos documentos referentes aos exercícios de 2015 a 2017, mormente nos casos em que o efeito pretendido refere-se a **obrigações já vencidas e não adimplidas pelos regulados**, portanto configuradoras de infrações administrativas nos termos da legislação e regulamentação vigentes no período.”*

2.22. Em decorrência dos apontamentos da PFE-ANAC, a SAS apresentou a Nota Técnica nº 6(SEI)2017/GTEC/GEAC/SAS, de 10 de julho de 2017 (Doc.0800323), requerendo a manutenção da proposta de alteração da Resolução nº 342/2017 em seu mérito reiterando que a área técnica certifica que as alterações não acarretarão qualquer espécie de perda nos níveis de segurança, bem como observa a coerência e efetividade quando da consolidação da norma. Salientou-se ainda que as sugestões de redação propostas pela Douta Procuradoria foram consideradas pela área pertinentes e acatadas em sua integralidade, estando refletidas em nova proposta de ato normativo (doc. 0799910).

2.23. Em relação ao Despacho nº 000240/2017/PROT/PFEANAC/PGF/AGU acrescentou a necessidade de robustecimento da motivação da dispensa de apresentação dos documentos referentes aos exercícios de 2015 a 2017, mormente nos casos em que o efeito pretendido refere-se a obrigações já vencidas e não adimplidas pelos regulados, portanto configuradoras de infrações administrativas nos termos da legislação e regulamentação vigentes no período. Assim expõe a área técnica:

Nesse sentido, a ausência de expressa desobrigação retroativa da apresentação de tais informações, demandaria deste corpo técnico a lavratura de autos de infração em contrariedade ao entendimento ora apresentado, punindo, assim, as empresas por não apresentarem informações consideradas desnecessárias.

Ademais, sabe-se que a sanção administrativa possui o intento peremptório de fazer cessar a conduta infratora, que, para os fins trazidos a lume, corresponderia ao envio prospectivo das informações tempestiva e consistentemente.

Entretanto, com a lavratura do auto de infração, ter-se-ia a incongruência de requisitar tacitamente informações tais que foram ditas não serem relevantes nos argumentos que sustentam a sugerida revisão, o que, conforme vislumbramos, não vai ao encontro do concluído no Parecer 133/2017/PROT/PFEANAC/PGF/AGU, e já citado anteriormente, que insta acerca da “[...] necessidade de que seja observada a coerência (evitar contradições no próprio procedimento).

Consoante se constata no Processo (SEI) nº 00058.084107/2015-21, que culminou na publicação da Resolução nº 342/2016 – a qual se pretende aqui aprimorar – foi proposto e aprovado pela Diretoria Colegiada da ANAC dispositivo que revogou as Portarias ANAC nº 218/SPL, de 08/06/1990 e nº 423/SPL, de 19/11/1992, que requisitavam a apresentação de demonstrações contábeis anuais por parte das empresas de táxi aéreo e de serviço aéreo especializado.

Em argumentação similar à apresentada neste processo quanto à irrelevância dos dados requeridos pelos normativos, foi proposto e aprovado artigo que trouxe a desobrigação retroativa destes dados para o exercício financeiro de 2014, que, em proposta posterior foi também estendida para os exercícios de 2011 a 2013:

"Art. 25. As empresas brasileiras que exploram os serviços de táxi aéreo e os serviços aéreos especializados ficam dispensadas da obrigação de apresentar à ANAC as informações e as demonstrações contábeis relativas aos exercícios sociais de 2011, 2012, 2013 e 2014 requeridas pela Portaria nº 218/SPL, de 8 de junho de 1990. (Redação dada pela Resolução nº 380, de 18.05.2016)"

Quanto ao referido processo, ainda destaca-se que, em resposta à consulta a PGF/ANAC, realizada por meio da Nota Técnica nº 3/2015/GTEC/GEAC/SAS, Volume do Processo Parte 1 (0370189), onde questionou-se a possibilidade de estender retroativamente a desobrigação inicial do ano de 2014 para os anos de 2011 a 2013, foi elaborado o Parecer nº 00116/2015/PROT/PFANAC/PGF/AGU que concluiu pela viabilidade jurídica da matéria:

"Em face do exposto, reitera-se, tem-se por juridicamente possível a dispensa às empresas de táxi-aéreo e de serviços aéreos especializados da apresentação de informações e demonstrações contábeis para os exercícios de 2011 a 2013, desde que haja justificativa para tanto, sejam as razões coincidentes ou não com aquelas que subsidiaram essa medida em relação ao exercício de 2014, independentemente de ter ou não havido início da ação fiscalizatória da Agência."

Assim, vê-se que o que aqui se propõe, embasado nas mesmas justificativas do processo de outrora, possui os requisitos necessários para sua aprovação, tendo sido validado pela PGF/ANAC, bem como pela Diretoria Colegiada da ANAC, em processo anterior.

2.24. Desta forma, a área técnica enfatiza que a proposta analisada refere-se ao caso concreto de aplicação de dispensa de apresentação de informações e demonstrações contábeis, proporcionando a revisão de condutas para as quais ainda não foi aplicada sanção alguma ou sequer emissão de auto de infração e salienta ainda que:

Ressaltamos que o sugerido nesta revisão destoa daquela conquanto lide com a desobrigação do fato gerador de multas, e não com os valores de multas, que são aplicados *a posteriori*. Ademais, esta revisão propõe a desobrigação expressa no texto da nova norma, enquanto aquela questionou a possibilidade de aplicação retroativa discricionária.

Outra diferença relevante é que a proposta aqui trazida abarca desobrigação de itens que deixarão de ser exigidos, enquanto os valores revistos da Resolução nº 400/2016 incidiam sobre obrigações que tiveram continuidade.

2.25. Não obstante as fundamentações trazidas pela SAS na referida Nota Técnica, os autos retornaram à área técnica, conforme Despacho DIR/RB (doc. 0979647) por entender necessário à devida instrução do processo, para que esta se manifestasse complementarmente no sentido de “robustecer” as justificativas para o efeito de dispensar a apresentação dos documentos referentes aos exercícios de 2015 a 2017, evidenciando a indicação de “não essencialidade” e a “falta de utilidade das informações”, bem como demonstrando, com clareza, as “razões que levaram à recente inclusão na Resolução ANAC nº 342, de 2014, das obrigações que ora se pretende dispensar”, conforme recomendado pela Procuradoria Federal Especializada junto à ANAC.

2.26. Em resposta, a SAS apresenta a Nota Técnica nº 10/2017/GTEC/GEAC/SAS (Doc. 1062848), com o objetivo de robustecer a motivação da proposta de inclusão do art. 25-A na Resolução em tela. O referido artigo propõe que os regulados sejam dispensados das seguintes obrigações:

a) Empresas brasileiras que exploram os serviços de transporte aéreo público cuja participação de mercado não é enquadrada no critério de relevância:

- Documentos Relativos à Organização da Contabilidade referentes aos exercícios sociais de 2016 e de 2017;
- Demonstrações Contábeis Anuais referentes ao exercício social de 2016; e
- Comprovante de Apresentação da Escrituração Contábil para Autenticação da Junta Comercial referente aos exercícios de 2015 e de 2016.

b) Empresas brasileiras que exploram os serviços de transporte aéreo público com participação de mercado relevante:

- Comprovante de Apresentação da Escrituração Contábil para Autenticação da Junta Comercial referente aos exercícios de 2015 e de 2016.

2.27. Destarte, a área técnica traz argumentos novos que convêm aqui transcrever, conforme a seguir:

5.3. Entre outros aspectos, a minuta de revisão em questão propõe a revogação de determinadas obrigações que, dada a inutilidade intrínseca às informações que deixarão de ser requeridas, considerou-se oportuno e razoável que os regulados também fossem dispensados dos efeitos oriundos dessas obrigações. No caso específico das obrigações em questão, seus processos de

fiscalização encontram-se pendentes de conclusão, restando a lavratura de autos de infração e a aplicação de penalidades aos inadimplentes, tendo em vista a existência do presente processo de revisão das obrigações.

5.4. Nesse contexto, enfatiza-se que proposta de extinção de obrigações pretéritas dos regulados não se fundamenta na simples conveniência desta Gerência em deixar de realizar o processo de fiscalização ao qual está designada, mas, sim, na razoabilidade de não onerar ainda mais o setor em razão de condutas que deixarão de ser consideradas como atos passíveis de infração quando da publicação da minuta de revisão.

5.5. Ainda, conforme discorrido no corpo desta nota técnica, mesmo constituindo em ato passível de infração até a publicação da revisão então proposta, as obrigações pretéritas que se pretende extinguir não são úteis para os fins regulatórios desta Agência: acompanhamento econômico de mercado aéreo.

(...)

5.7. Em suma, entende-se que a manutenção das obrigações pretéritas que se propõe extinguir acarreta a necessidade da conclusão dos processos de fiscalização pendentes, resultando na emissão do autos de infração que, nesta situação específica, teriam efeito danoso para o processo regulatório desta Agência, pois onera tanto a Agência quanto as empresas em um esforço de fiscalização considerado inócuo, haja vista a constatada inutilidade das informações referentes a cada auto de infração a ser emitido, o que parece afrontar os princípios que norteiam a administração pública estabelecidos pela Lei nº 9.784/1999, em especial: finalidade, motivação, interesse público e eficiência.

Da Dispensa do Comprovante de Apresentação da Escrituração Contábil para Autenticação da Junta Comercial

5.14. Preliminarmente, cumpre rememorar que a Nota Técnica nº 4(SEI)/2017/GTEC/GEAC/SAS propôs a revogação do art. 10 da Resolução ANAC nº 342/2014, extinguindo, a partir da publicação da proposta de revisão, a obrigação de remessa do comprovante de apresentação da escrituração contábil para autenticação da Junta Comercial imposta às empresas brasileiras que exploram os serviços de transporte aéreo público regular e não regular, exceto na modalidade táxi-aéreo.

5.15. Ainda, considerando os motivos a seguir, a referida Nota Técnica também propôs que todas as empresas brasileiras que exploram os serviços de transporte aéreo público fossem dispensadas da obrigatoriedade de apresentar o comprovante de apresentação da escrituração contábil para autenticação da Junta Comercial referente aos exercícios de 2015 e de 2016:

f) a ausência de utilidade desse documento para fins de acompanhamento econômico de mercado;

g) os custos desnecessários incorridos pela Agência e pelos regulados;

h) que o vencimento do prazo para cumprimento da obrigação em pauta referente ao exercício de 2016 ainda não havia encerrado quando da expedição da Nota Técnica que propôs a revogação da obrigação; e

i) que o processo de fiscalização da obrigação referente ao exercício de 2015 não havia sido concluído, dada a ausência da lavratura de autos de infração ou a aplicação de penalidades aos inadimplentes.

(...)

5.19. Não obstante, o cumprimento adequado dessa obrigação não proporciona mais segurança às informações já que, independentemente da qualidade e da fidedignidade da escrituração contábil submetida à autenticação da Junta Comercial, a empresa irá dispor do respectivo comprovante.

5.20. Trata-se de uma mera formalidade contábil acessória que buscou substituir a atividade fiscalizatória anteriormente praticada e que, além de não contribuir para aumentar a segurança das informações apresentadas à ANAC, faz com que o regulado tenha que envidar esforços para encaminhar o documento à Agência dentro do prazo legal, ao passo que a ANAC é obrigada a despender recursos escassos com o recebimento, a validação e a fiscalização de um procedimento que não agrega dados úteis à atividade de acompanhamento econômico de mercado.

(...)

5.27. Assim, fica caracterizada a ausência de essencialidade e a falta de utilidade do comprovante de apresentação da escrituração contábil para autenticação da Junta Comercial para fins de acompanhamento econômico do mercado do transporte aéreo, motivando a desoneração dos regulados e da própria Agência com a dispensa dessa obrigação desde o início da vigência da Resolução ANAC nº 342/2014 (exercícios sociais de 2015 e de 2016).

Da Dispensa das Obrigações das Empresas não Enquadradas no Critério de Relevância

5.28. Inicialmente, insta mencionar que a Nota Técnica nº 4(SEI)/2017/GTEC/GEAC/SAS propôs a extinção de todas as obrigações periódicas das empresas que exploram os serviços de transporte

aéreo público não enquadradas no critério de relevância instituído pela Resolução ANAC nº 342/2014, extinguindo, a partir da publicação da proposta de revisão, a obrigação de remessa, por essas empresas, dos documentos relativos à organização da contabilidade, das demonstrações contábeis anuais e do comprovante de apresentação da escrituração contábil para autenticação da Junta Comercial.

5.29. Ainda, no caso específico dos exercícios sociais cujos processos de fiscalização estão pendentes, a revisão em tela também propôs que os regulados fossem dispensados dos efeitos decorrentes dessas obrigações.

5.30. A extinção da obrigatoriedade de remessa das demonstrações contábeis anuais das empresas não enquadradas no critério de relevância foi motivada em consideração aos seguintes fatores:

j) a dificuldade dos outorgantes destituídos de COA e daqueles que não estão enquadrados no critério de relevância em cumprir adequadamente a obrigação de remessa das demonstrações contábeis anuais;

k) a inutilidade dos dados das empresas destituídas de COA para processo de acompanhamento de mercado;

l) a desoneração das empresas não enquadradas no critério de relevância não impacta o processo de acompanhamento de mercado em função da irrelevância de sua participação no mercado;

m) a autoridade atribuída à Agência para requisitar os dados dos regulados a qualquer tempo; e

n) os ganhos decorrentes da desoneração da Agência e dos regulados, decorrentes da eliminação de custos desnecessários incorridos pela Agência e pelas empresas, possibilitando, assim, uma melhor utilização dos recursos disponíveis.

5.31. Por sua vez, a extinção da obrigatoriedade de remessa dos documentos relativos à organização da contabilidade foi motivada em consideração aos seguintes fatores:

o) a dificuldade das empresas não enquadradas no critério de relevância em cumprir a obrigação de remessa anual dos documentos empregados para comprovar a organização da contabilidade;

p) os custos desnecessários incorridos pelos regulados e pela Agência;

q) a necessidade de manutenção de escrituração contábil a cargo de profissional devidamente habilitado independentemente da regulamentação expedida pela ANAC;

r) a possibilidade de se consultar na internet, a qualquer tempo, as certidões que evidenciam a regularidade da habilitação dos profissionais responsáveis pela contabilidade; e

s) a competência da Agência de requisitar documentos dos regulados sempre que houver necessidade.

(...)

5.34. No entanto, independentemente dos fundamentos para que cada obrigação seja dispensada, ressalta-se que a motivação para a dispensa de todas as obrigações imputadas às empresas não enquadradas no critério de relevância consiste na ausência de necessidade de receber informações contábeis periódicas dessas empresas.

(...)

5.69. Isto posto, ao se considerar a baixa participação no mercado de transporte aéreo das empresas detentoras de certificado operacional não enquadradas no critério de relevância, enfatiza-se que o esforço empreendido pela Agência e pelos regulados em face da ausência da necessidade de um acompanhamento mais frequente dessas empresas também motiva a sua desoneração com a dispensa da sua obrigatoriedade de remessa periódica de documentos e demonstrações contábeis.

5.70. Enfatiza-se que tal desoneração não impossibilita a obtenção de dados dessas empresas, uma vez que a ANAC possui a prerrogativa de requisitar documentos e demonstrações contábeis dos regulados a qualquer tempo.

5.71. Assim, fica caracterizada a ausência de essencialidade e a falta de utilidade do recebimento de informações periódicas das empresas que exploram os serviços de transporte aéreo público, exceto táxi-aéreo, não enquadradas no critério de relevância então proposto, motivando a desoneração dessas empresas com a dispensa das obrigações pretéritas ...

2.28. Importante destacar que em relação a fiscalização, tanto a efetivação dos processos de fiscalização não iniciados, como a consumação dos processos pendentes de conclusão não traz quaisquer benefícios para a Agência, já que nada agregam para o acompanhamento de mercado de serviços aéreos a cargo da GTEC, motivando a necessidade de se dispensar os regulados da obrigatoriedade de apresentar os documentos cujos processos de fiscalização não tenham sido iniciados ou estejam pendentes.

2.29. Quanto a dispensa das obrigações das empresas não enquadradas no critério de relevância, a área técnica demonstra que ao se considerar a baixa participação no mercado de transporte aéreo das

empresas detentoras de certificado operacional não enquadradas no critério de relevância, o esforço empreendido pela Agência e pelos regulados, em face da ausência da necessidade de um acompanhamento mais frequente dessas empresas, também motiva a sua desoneração com a dispensa da sua obrigatoriedade de remessa periódica de documentos e demonstrações contábeis.

2.30. Frise-se, ainda, que não se trata de "isenção". A proposta aqui trazida abarca a desobrigação de itens que deixarão de ser exigidos e que devem ser extintos, pois conforme reconhecido pela área técnica, não são úteis para os fins regulatórios da ANAC, vindo apenas a onerar tanto a Agência quanto os regulados em um esforço de fiscalização considerado inócuo, haja vista a constatada inutilidade das informações.

2.31. Enfatiza-se ainda que tal desoneração não impossibilita a obtenção de dados dessas empresas, uma vez que a ANAC possui a prerrogativa de requisitar documentos e demonstrações contábeis dos regulados a qualquer tempo.

2.32. Desta forma, tem-se que a área técnica desenvolveu o robustecimento postulado, caracterizando a ausência de essencialidade e a falta de utilidade do comprovante de apresentação da escrituração contábil, bem como do recebimento de informações periódicas das empresas que exploram os serviços de transporte aéreo público, exceto táxi-aéreo, não enquadradas no critério de relevância então proposto pela Resolução 342/2014, para fins de acompanhamento econômico do mercado do transporte aéreo.

2.33. Resta salientar que durante reunião realizada com assessores da Diretoria Colegiada no dia 18/8/2017 para tratar da presente proposta de revisão, foi sugerida uma alteração no parágrafo único do art. 5º que a área técnica acatou a título de melhor esclarecimento.

2.34. Assim, conforme evidenciado a seguir, a minuta de ato normativo proposta anteriormente foi atualizada (SEI nº 1065964) com a supressão da palavra "mensalmente" do parágrafo único do art. 5º, passando a prevalecer o seguinte texto:

Parágrafo único. A participação de mercado será apurada considerando-se a totalidade das operações regulares e não regulares das empresas brasileiras que exploram os serviços de transporte aéreo público, exceto na modalidade táxi-aéreo, de acordo com os dados estatísticos ~~mensalmente~~ divulgados pela ANAC.

2.35. Ante o exposto, o quadro comparativo da redação atual da Resolução ANAC nº 342/2014 com as alterações então propostas também foi atualizado, passando a prevalecer a versão Quadro Comparativo (SEI nº 1062653).

2.36. Em relação a realização de audiência pública, o art. 27 da Lei 11.182, de 2005, assim estabelece:

Art. 27. As iniciativas ou alterações de atos normativos que afetem direitos de agentes econômicos, inclusive de trabalhadores do setor ou de usuários de serviços aéreos, serão precedidas de audiência pública convocada e dirigida pela ANAC.

2.37. Por sua vez, o caput do art. 1º da Instrução Normativa ANAC nº 18, de 17 de fevereiro de 2009, estabelece que a audiência pública é realizada para dar subsídios ao processo decisório que implique efetiva afetação de direitos dos agentes econômicos do setor de aviação civil.

Art. 1º A audiência pública, **realizada para dar subsídios ao processo decisório que implique efetiva afetação de direitos dos agentes econômicos do setor de aviação civil** e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária ou dos consumidores e demais interessados da sociedade, decorrente de ato administrativo ou de anteprojeto de lei proposto pela ANAC, será convocada pelo Diretor-Presidente, após deliberação da Diretoria da Agência. (grifamos)

2.38. A área técnica, no entanto, entende que a proposta em tela não afeta os direitos dos regulados por não impor novos encargos, pelo contrário, extingue obrigações que nada contribuem para o processo de acompanhamento de mercado de serviços aéreos, motivando o afastamento da necessidade de se realizar o processo de audiência pública.

2.39. Neste sentido, a D. Procuradoria se posicionou conforme transcrição abaixo:

No final do documento, a Gerência aduziu que os regulados teriam sido sondados por meio do Ofício Circular nº. 1(SEI)/2016/GTEC/GEAC/SAS-ANAC (SEI nº. 0241110), momento em que teriam sido apresentadas contribuições, posteriormente anexadas e enfrentadas nos autos administrativos nº. 00058.511129/2016-59. Consta, também, nas considerações finais, as justificativas para a não

*realização da audiência pública (artigo 27 da Lei nº. 11.182, de 27/9/2005), tendo em vista que a proposta em tela não afetaria os direitos dos regulados ante a ausência de imposição de novos encargos. Contrariamente, a proposta tem a pretensão de extinguir obrigações que nada contribuem para o processo de acompanhamento de mercado de serviços aéreos, motivando o afastamento da necessidade de se realizar o processo de audiência pública. Não obstante, a **Administração deverá avaliar se a ausência da audiência pública não afeta os outros requisitos previstos no mesmo artigo, ou seja, se as alterações não implicam em efetiva afetação aos "direitos dos consumidores" ou dos "demais interessados da sociedade", nos termos do artigo 1º da Instrução Normativa ANAC nº. 18/2009.***

2.40. Nesse sentido, prevê ainda a Instrução Normativa ANAC nº 107, de 21 de outubro de 2016, em seu art. 10, § 1º o seguinte:

Art. 10. A etapa de audiência pública consiste na instauração de audiência pública a ser realizada em modalidade documental, presencial ou com a cumulação destas, nos termos da Instrução Normativa nº 18, de 17 de fevereiro de 2009, na análise das contribuições recebidas e na implementação de ajustes à proposta inicial conforme contribuições acatadas.

§ 1º Poderá a área finalística definir e justificar, conforme conveniência e dentro dos limites do art. 27 da Lei 11.182, de 27 de setembro de 2005, a não submissão à audiência pública, **resguardada a possibilidade de reversão pela Diretoria.**

2.41. Nesta esteira, não obstante a proposta da área técnica, *data venia*, entendo que para dar maior transparência, publicidade e alcançar os objetivos da Audiência Pública, como instrumento de apoio ao processo decisório da ANAC, de ampla consulta à sociedade, proponho a sua realização pelo prazo de 30 (trinta) dias.

3. DAS RAZÕES DO VOTO

3.42. Posto isso, ante a manifestação da área técnica desta Agência, exarada por meio das Notas Técnicas nº 4(SEI)/2017/GTEC/GEAC/SAS (Doc. 0647563), nº 6(SEI)/2017/GTEC/GEAC/SAS (Doc. 0800323), nº 10(SEI)/2017/GTEC/GEAC/SAS (Doc. 1062848), do Parecer nº 133/2017/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (Doc. 0770255), e diante da necessidade de se ouvir a sociedade interessada no tema, acolho os elementos constantes dos autos e **VOTO FAVORAVELMENTE à submissão da proposta de alteração da Resolução ANAC nº 342, de 9 de setembro de 2014, à Audiência Pública, pelo período de 30 (trinta) dias**, com vistas a dar amplo conhecimento e divulgação sobre a alteração normativa pretendida, bem como colher eventuais contribuições dos entes regulados e do público em geral.

É como voto.

RICARDO BEZERRA

Diretor – Relator



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Sérgio Maia Bezerra, Diretor**, em 04/10/2017, às 15:27, 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 <http://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **0948189** e o código CRC **D600CB5A**.