



VOTO

PROCESSO: 00058.503181/2016-31

INTERESSADO: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO / SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DE AQUISIÇÕES LOGÍSTICAS

1. DA ANÁLISE

1.1. Ao longo da instrução processual, diversos argumentos foram levantados como escopo de impedir a determinação feita pelo Tribunal de Contas à Agência. A SAS, por meio da NOTA TÉCNICA N° 3(SEI)/2016/SAS (0232735), informou que a obrigatoriedade de inserção do preço pago pelo transporte aéreo no cartão de embarque fora discutida no âmbito da Audiência Pública nº 03/2016, na qual a ABEAR e as empresas aéreas se manifestaram no seguinte sentido:

[...]

2 - excluir esse inciso, pois não há espaço hábil para tais informações no cartão de embarque. Tais informações já constam no recibo do E-TKT descritos no momento da compra do bilhete;

3 - excluir parágrafo único do Artigo 6°. Muitas vezes o adquirente da passagem não é o passageiro, mas a sua empregadora, por exemplo, que não deseja que o próprio empregado saiba quanto custou a passagem;

4 - há o caso das tarifas Tour Operator, em que o passageiro adquire um pacote fechado. Fazer constar o valor do trecho no cartão de embarque implicaria um desenvolvimento de sistema muito custoso

1.2. Adicionalmente, a área identificou que não existem fundamentos regulatórios para a determinação do Tribunal de Contas, e que a medida geraria custos para a adequação dos sistemas de vendas e impressões de cartões de embarque. Isso, ao fim, prejudicaria o próprio consumidor final.

1.3. A manifestação da Procuradoria Federal nos autos do processo (0244636) analisou a competência da ANAC contida no art. 8º da Lei nº 11.182 de 2005, diante da determinação do TCU no caso:

18. Registre-se, tão somente, que compete à ANAC o poder regulamentar finalístico sobre a prestação de serviços aéreos, nos termos do art. 8º da Lei nº 11.182, de 2005. A legislação, embora tenha conferido o poder normativo à ANAC, não minucencia em que termos deverá ser regulada a matéria. Nem poderia fazê-lo, sob pena de deturpar a própria finalidade para a qual a Agência foi criada. Pretende-se que a ANAC, órgão técnico e inserido em uma estrutura administrativa de maior autonomia e independência, possa estar atenta aos mecanismos complexos econômicos e de segurança que permeiam a aviação civil e, responder, com celeridade, aos múltiplos conflitos que exsurtem nessa seara. Não obstante a ausência de uma determinação do conteúdo da regulação, a lei de criação da ANAC confere orientações gerais das quais se depreende a linha que deve guiar a atuação normativa da ANAC. O principal fio condutor pode ser depreendido da construção principiológica das leis citadas e da própria motivação da ANAC, qual seja, a de garantir, com estabilidade e celeridade, a qualidade do serviço de transporte aéreo, com o fomento do setor econômico e com a preservação dos interesses dos usuários. Nessa missão, a Agência analisa o funcionamento do mercado inserido numa realidade maior de sistema, para amortecer tensões, compor conflitos ambivalentes e assegurar a manutenção do equilíbrio do conjunto. O caso ora apresentado refoge a essa lógica da independência técnica da ANAC na regulação da prestação dos serviços aéreos e visa a atender, com exclusividade, à imposição do TCU a respeito dos dados que devem ser disponibilizados no cartão de embarque.

1.4. O Diretor-Relator do processo para edição da Resolução, em seu Voto, mencionou:

Em que pese as competências legais e a autoridade da egrégia Corte de Contas, ratifico o

posicionamento de que o caso ora apresentado lacera a independência técnica da ANAC na regulação da prestação dos serviços aéreos, especialmente nos termos do art. 8º, XXX da Lei de Criação da Agência, que diz:

Art. 8º Cabe à ANAC adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe: XXX – expedir normas e estabelecer padrões mínimos [...] de desempenho e eficiência, a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços aéreos [...] inclusive quanto a equipamentos, materiais, produtos e processos que utilizarem e serviços que prestarem;

1.5. Ao longo de todo o processo, a Agência sempre buscou esclarecer as constatações do TCU, tendo encaminhado Ofícios de esclarecimento, oposto Pedido de Reexame contra o Acórdão 785/2015 e Embargos de Declaração contra o Acórdão nº 593/2016 – estes últimos rejeitados pelo Tribunal.

1.6. Vale ressaltar que a própria unidade técnica do Egrégio TCU indicou proposta de encaminhamento para que fosse dado provimento ao pedido de reexame da ANAC, nos termos a seguir, proposta esta que não foi acatada pelo Voto do Relator do processos no Tribunal:

12.1 Não existe fundamentação legal apta a legitimar a expedição de determinação em matérias finalísticas de natureza puramente regulatória da ANAC, nem foi apontada legislação, norma ou jurisprudência efetivamente infringida. Dessa forma, a determinação do item 9.8 do Acórdão 1973/2013-Plenário deve ser considerada não aplicável, por ausência de previsão legal.

1.7. Em respeito aos princípios que regem a Administração Pública, e em especial à natureza de autarquia especial conferida às agências reguladoras, caracterizadas pela independência administrativa, autonomia financeira, ausência de subordinação hierárquica e mandato fixo de seus dirigentes, a ANAC aprovou a propositura de ação judicial perante o TCU com vistas à anulação do conteúdo dos atos exarados pelo Tribunal nos Acórdãos mencionados.

1.8. Em sua decisão, o Exmo. Sr Juiz Federal deferiu a tutela de urgência para suspender os efeitos do ato administrativo inicialmente emanado no Acórdão 785/2015 e ratificado em Acórdãos posteriores, com base nos argumentos abaixo colacionados:

Ademais, a toda evidência, o TCU neste ponto aqui discutido desbordou de suas atribuições, eis que a ANAC no exercício de seu poder regulatório não laborou em ilegalidade ou desvio passível de correção pelo órgão de contas.

[...]

Atente-se que o corpo técnico do próprio TCU sustenta não haver ilegalidade passível de correção no tocante aos atos da ANAC, aduzindo em parecer que a incursão nesta seara de competência, conferida legalmente à ANAC, verbis: "(...) implicaria o exercício de poderes que o tribunal constitucionalmente não possui, substituindo-se à autoridade competente para regular as atividades econômicas em questão".

1.9. O Exmo. Sr Juiz Federal menciona que “*restou esvaziada a discussão travada no TCU com o advento do fim das compras de passagem aérea através de agências de viagem*”, tendo em vista a regra imposta pela IN SLTI/MPOG n. 3, de 11/02/2015, qual seja, a aquisição direta de passagem aérea pelo órgão governamental a fim de aumentar a transparência no controle de gastos dessa natureza. Adicionalmente, conclui o magistrado pela presença de “*perigo de dano ao resultado útil do processo*”:

Isso porque, a autoridade da ANAC restará gravemente afetada com a obrigação fixada pela Ré de impor ao setor aéreo exigência que se lhe afigura ilegal, ilógica e desnecessária, à luz do que já disciplina o Decreto n. 7.168/2010 e a Resolução 400/2016 no tocante ao conteúdo que deve ser veiculado na passagem aérea e no cartão de embarque, e cujo prazo final de implementação se dará no mês de março do corrente ano.

1.10. Portanto, a permanência da Resolução em tela no ordenamento jurídico de atos emanados pela ANAC e exigíveis aos seus regulados, após a concessão da tutela de urgência para suspender os atos que ensejaram a sua edição, conforme determinação do TCU, poderá ser prejudicial ao setor regulado.

2. DO VOTO

2.1. Ante o exposto, considerando a decisão exarada pelo juízo da 2ª Vara Federal da Seção

Judiciária do Distrito Federal no Processo N° 0007416-43.2017.4.01.3400, **VOTO PELA REVOGAÇÃO** da Resolução nº 401, de 13/12/2016, que dispõe sobre a inclusão do preço da passagem aérea no cartão de embarque.

2.2. É como voto.



Documento assinado eletronicamente por **José Ricardo Pataro Botelho de Queiroz, Diretor-Presidente**, em 21/02/2017, às 19:24, 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/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0454258** e o código CRC **325483AF**.

SEI nº 0454258