



VOTO

PROCESSO: 00058.504505/2017-30

INTERESSADO: SUPERINTENDÊNCIA DE PADRÕES OPERACIONAIS

RELATOR: RICARDO BEZERRA

1. DA DESCRIÇÃO DOS FATOS

1.1. Trata-se de proposta de edição de “Decisão” por parte da Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, com o objetivo de fixar a interpretação no sentido de que a cobrança da Tarifa de Fiscalização da Aviação Civil - TFAC nº 68, intitulada "*Avaliação inicial de simulador de voo com vistas a aprovação para treinamento e exames (exterior)*" e da TFAC nº 70, denominada "*Avaliação recorrente de simulador de voo com vistas a renovação da aprovação para treinamento e exames (exterior)*", ambas previstas no Anexo III da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, somente se aplica nos casos em que a ANAC vier a deslocar servidor ao exterior para avaliar o simulador.

1.2. Por meio do Memorando nº 14(SEI)/2017/SPO (Doc. 0429346), a Superintendência de Padrões Operacionais - SPO realizou consulta à Procuradoria Federal Especializada junto à ANAC (PF-ANAC), com o intuito de esclarecer a possibilidade de mudança de entendimento para a cobrança das TFAC nº 68 e nº 70, anteriormente mencionadas.

1.3. Mediante a Cota nº 00001/2017/SUB/PFEANAC/PGF/AGU (Doc. 0461952), a PF-ANAC apontou a necessidade de elaboração de nota técnica da área interessada, a fim de expor os debates sobre a matéria, o que foi cumprida por intermédio da Nota Técnica 19(SEI)/2017/GNOS/GTNO/GNOS/SPO (Doc. 0480031), onde foram apresentados os argumentos quanto à razoabilidade da não cobrança das TFAC por ocasião da avaliação inicial ou recorrente de simuladores no exterior, que não demande o deslocamento de servidor da ANAC para fora do Brasil.

1.4. Ato contínuo, a PF-ANAC, por meio do Parecer nº 00055/2017/PROT/PFEANAC/PGFAGU (Doc. 0591905), expôs o posicionamento do órgão sobre a questão, concluindo o seguinte (item 23):

No exercício de sua competência para interpretar a legislação, prevista no art. 8º da Lei nº 11.182/05, a ANAC pode e deve estabelecer o sentido, o alcance, os requisitos e hipóteses de incidência das expressões colocadas na norma, mas deve fazê-lo **por meio de normativo específico**, em atenção aos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade, da motivação dos atos administrativos e da eficiência, observado o disposto no item 21 acima. Desse modo, sugerimos que a ANAC, **ajustando o comando normativo à realidade da regulação em torno do tema, edite a norma correspondente e, somente então, com os critérios bem definidos, proceda às cobranças de taxa da maneira ali estabelecida**. (grifo e destaque nosso).

1.5. Em prosseguimento, a SPO expediu a Nota Técnica nº 89(SEI)/2017/GNOS/GTNO/GNOS/SPO (Doc. 0767956), pela qual reforça os argumentos técnicos para sustentar que a ANAC deve pautar sua conduta nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, o que leva a concluir que torna-se aceitável que não haja a incidência dos valores das TFAC nº 68 e 70, quando a validação de simulador localizado em outro país ocorrer de maneira meramente documental e sem deslocamento de servidor público para o exterior.

1.6. Diante dessa argumentação, a SPO propõe a edição de uma “Decisão” por parte da Diretoria da Agência fixando a interpretação de que as TFAC nº 68 e nº 70 só seriam exigíveis quando houver deslocamento de servidor da ANAC ao exterior, conforme minuta de decisão que apresenta em

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1. A Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2015, prevê em seu art. 8º, incisos XXXIII e XLIV, que cabe à ANAC adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe expedir, homologar ou reconhecer a certificação de produtos e processos aeronáuticos de uso civil, observados os padrões e normas por ela estabelecidos, bem como deliberar, na esfera administrativa, quanto à interpretação da legislação, sobre serviços aéreos e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária.

2.2. Adicionalmente, o art. 11, inciso V, da citada Lei, e o art. 24 do Anexo I do Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006, também prescrevem que à Diretoria da ANAC compete exercer o poder normativo da Agência, e assegurar a uniformidade na atuação da autarquia.

2.3. Consta-se, portanto, que o tema encontra-se na esfera de atuação da Diretoria Colegiada da ANAC.

3. DA ANÁLISE

3.1. A proposta da Superintendência de Padrões Operacionais – SPO, em síntese, concentra-se na edição, pela Diretoria da Agência, de uma decisão que fixa a interpretação no sentido de que somente se aplica a cobrança das TFAC nº 68 e 70 nos casos em que a ANAC deslocar servidor para o exterior para avaliar o simulador, enquanto que a Procuradoria Federal Especializada junto à ANAC (PF-ANAC) fixou entendimento de que é possível à ANAC estabelecer o sentido, o alcance, os requisitos e as hipóteses de incidências das expressões colocadas na norma, mas devendo fazê-lo por meio de normativo específico.

3.2. Observa-se, de pronto, que a proposta de “Decisão” oferecida à apreciação da Diretoria Colegiada não está em consonância com o que fora sugerido pela Procuradoria Federal Especializada junto à ANAC (PF-ANAC).

3.3. No caso presente, a análise da PF-ANAC detectou que a Agência *“ainda não sistematizou todos os procedimentos relativos à ‘avaliação’ de simuladores de voo que se encontram no exterior. A informação pública não trata especificamente da questão da ‘qualificação’ desses dispositivos de treinamento, mas tão somente da ‘validação da qualificação’, prevendo para esta a cobrança da TFAC de maneira genérica, sem maiores detalhamentos.*

3.4. Daí, em face da informação da área técnica no sentido de que a cobrança da TFAC para avaliação de simuladores em Centro de Treinamentos de Aviação Civil – CTAC localizados no exterior poderia *“atuar como obstáculo ao esforço realizado por esta Agência para ampliar as opções de treinamento disponíveis aos pilotos brasileiros”*, a PF-ANAC entendeu haver espaço para a ANAC estudar com mais afinidade os dispositivos do Anexo III da Lei nº 11.182/2005, em face do princípio da proporcionalidade e em virtude da ampla margem de interpretação que proporciona o normativo legal a respeito da cobrança de TFAC *pelo exercício do poder de polícia decorrente das atividades de fiscalização, homologação e registros*^[1] que lhes são afetos.

3.5. Importa transcrever aqui, por oportuno, o que restou consignado pela PF-ANAC, nos itens 21 e 22 do mencionado Parecer nº 55/2017, *in verbis*:

21. No entanto, esta atuação, no âmbito interno, deve ser precedida de análise específica da Diretoria da ANAC, a quem compete, a teor do dispositivo do art. 9º do seu Regimento Interno, “analisar, discutir e decidir, em instância administrativa final, as matérias de competência da Agência”, bem como **“deliberar, na esfera administrativa, quanto à interpretação da legislação e sobre os casos omissos”**.

22. Assim, com o objetivo de implementar a política pública prevista no art. 8º da Lei nº 11.182/05³, possibilitando o aumento da capacidade de treinamento disponível para o mercado brasileiro e atendendo ao princípio da proporcionalidade, entendemos que a ANAC pode definir, em norma específica, o sentido e o alcance das expressões “cheque”, “recheque”, “avaliação inicial”, “avaliação recorrente”, “qualificação” e “validação”, bem como seus requisitos e hipóteses de incidência e, consequentemente, os casos em que haverá a cobrança da TFAC estabelecida pelo Anexo III da referida Lei. (grifos e destaques do Parecer).

3.6. Do cotejo entre o desenvolvimento da análise da PF-ANAC e a conclusão de seu parecer, força-nos à compreensão de que a competência prevista no art. 8º, inciso XLIV, da Lei nº 11.182/2005, em relação à interpretação da legislação, poderá ser exercida pela Diretoria da Agência “*por meio de normativo específico*”, ajustando-o em torno da realidade da regulação sobre o assunto, com a fixação de critérios bem definidos dos serviços a serem prestados, para somente então, proceder a cobrança da taxa correspondente.

3.7. Ao que tudo indica, atua a PF-ANAC com vigilância e prudência ao sugerir a edição de “*comando normativo*”, porquanto esta forma de se relacionar com os interessados dos serviços regulados dá maior segurança jurídica às ações afetas ao órgão regulador.

3.8. Diferente disso se mostra a adoção de medida de interpretação da legislação por meio de tomada de “*Decisão*”, sem complexidade, fato que pode comprometer o controle social e não obter a transparência exigida pelo processo de juízo regulatório.

3.9. Sendo assim, coadunamos com o entendimento da PF-ANAC de que é possível à ANAC estabelecer o sentido, o alcance e os requisitos de incidência da cobrança das Tarifas de Fiscalização da Aviação Civil – TFAC, entretanto, mediante a edição de normativo específico.

3.10. Além disso, no nosso sentir, os estudos para elaboração do comando normativo que vier a ser cogitado deverão observar, ainda, alguns pontos que serão a seguir expostos.

3.11. A área técnica (SPO) informa que a Portaria nº 2.283, de 23 de agosto de 2016 (Doc. 0517192) autoriza a ANAC, para efeito de avaliação inicial ou recorrente de simulador de voo no exterior, reconhecer a certificação já emitida por autoridade de aviação civil estrangeira, desde que as regras editadas por aquela sejam consideradas equivalentes às da ANAC em termos de segurança e qualidade de treinamento.

3.12. Relata, ainda, que o procedimento proporciona ganho em agilidade e racionalização de recursos públicos, para ao final sugerir que não haja a cobrança da TFAC, quando a avaliação inicial ou recorrente de simulador de voo fora do país não exija o deslocamento de servidor para o exterior.

3.13. Ocorre que o objetivo da Portaria nº 2.283/2016 é minimizar os impactos das restrições orçamentárias sobre a execução das atividades a cargo da Agência, sobretudo nos casos de certificação e fiscalização. Portanto, ao deixar de efetuar a cobrança de uma TFAC, a ANAC estará dispondo de receita, ou seja, estar-se-á agindo contrariamente ao cenário orçamentário adverso que a referida Portaria buscava combater, merecendo, portanto, o assunto, ser melhor explicitado pela área técnica.

3.14. Ainda, em relação à questão orçamentária, não consta dos autos manifestação da Superintendência de Administração e Finanças – SAF. Considerando, no caso em análise, a possibilidade de não cobrar a TFAC e de fixação de uma interpretação prejudicial da Portaria nº 2.283/2016, seria de bom alvitre que o órgão de gestão das finanças da ANAC se pronunciasse também a respeito.

3.15. De outra parte, relevante seria buscar a manifestação da Superintendência de Planejamento Institucional - SPI, visando elucidar se a proposta ora apresentada pela SPO guarda coerência com o que vem sendo praticado pelas demais Superintendências da Agência, a teor de estudos já realizados sobre a necessidade de alteração legislativa quanto a determinadas denominações das Taxas de Fiscalização da Aviação Civil (TFAC) atualmente vigentes (autos do processo nº 00058.028765/2012-91).

3.16. Também, considerando que encontra-se em trâmite na Agência proposta de edição de Regulamento Brasileiro da Aviação Civil nº 60 (RBAC Nº 60) – versando sobre requisitos para qualificação e uso de dispositivos de treinamento para simulação de voo (processo nº 00065.097284/2014-06), elaborada pela própria SPO, seria de bom alvitre que esta analise a possibilidade de incluir na referida norma o tratamento proposto nestes autos em relação à definição da TFAC incidentes sobre a realização de avaliação inicial ou recorrente de simuladores no exterior, que não demande o deslocamento de servidor da ANAC para fora do Brasil.

3.17. Tal procedimento, ao que parece, estaria alinhado ao posicionamento da PF-ANAC nos presentes autos, no sentido de que é possível à ANAC estabelecer o sentido, o alcance e os requisitos de incidência da cobrança das Tarifas de Fiscalização da Aviação Civil – TFAC, entretanto, mediante a edição de normativo específico.

3.18. Noutro giro, é importante destacar que a proposta da SPO de não efetuar a cobrança da

TFAC para a realização de avaliação inicial ou recorrente de simulador de voo no exterior, não apresenta manifestação ou comparação em relação ao processo de certificação no Brasil (TFAC nº 67 e nº 69), o que leva a concluir que somente os Centros de Treinamento de Aviação Civil (CTAC) estrangeiros serão alcançados pelo benefício do não pagamento da TFAC em discussão. No entanto, não nos parece razoável o tratamento diferenciado sem a devida investigação pormenorizada.

3.19. Ainda, como informado pela área técnica, durante a realização da validação da qualificação do simulador estrangeiro que estejam qualificados pela autoridade local, “PODE OU NÃO” implicar em verificação presencial do simulador pela ANAC, *o que é definido com base em critérios de inspeção definidos pela área técnica competente*. Ora, tal definição, ao nosso ver, deve ser estabelecida previamente, pois do contrário o regulado não saberá se o pagamento da TFAC correspondente será devido ou não quando da apresentação do pleito de qualificação do simulador. Vale registrar que o comprovante de pagamento da TFAC é exigência que a ANAC impõe ao regulado no momento da apresentação do pedido de validação de qualificação estrangeira^[2].

3.20. Nesse ponto, portanto, fica ainda mais ressaltada a necessidade de adequação da proposta apresentada pela SPO ao posicionamento exarado pela PF-ANAC, no sentido de ser necessário definir em normativo específico o alcance das expressões referentes a qualificação do simulador, bem como seus requisitos para, em consequência, estabelecer os casos em que haverá a cobrança da TFAC correspondente.

3.21. Sendo assim, a proposta da área técnica da ANAC de edição de “Decisão” pela Diretoria da Agência está dissonante com o que foi sugerido pela PF-ANAC no sentido da possibilidade de materialização de um “normativo específico” visando o atendimento do objetivo pretendido pela SPO, sendo cediço que os estudos correspondentes devem observar as considerações acima apontadas.

4. DAS RAZÕES DO VOTO

4.1. Ante todo o exposto, **VOTO** pela **REJEIÇÃO** da proposta de edição de “Decisão” por parte da Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, com o objetivo de fixar a interpretação no sentido de que a cobrança das Tarifas de Fiscalização da Aviação Civil - TFAC nº 68 e 70, somente se aplica nos casos em que a ANAC vier a deslocar servidor ao exterior para avaliar o simulador, recomendando o retorno dos autos à área técnica para que esta promova o aprofundamento dos estudos em torno do tema, observando as considerações e os apontamentos contidos no presente voto, especialmente nos itens 3.11 a 3.19, e apresente proposta de edição de normativo específico, nos moldes propostos pela Procuradoria Federal Especializada junto à ANAC.

É como voto.

RICARDO BEZERRA

Diretor Relator

[1] § 1º do art. 29 da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005.

[2] <https://www.anac.gov.br/assuntos/setor-regulado/empresas/simuladores-de-voo-fstd/validacao-de-qualificacao-estrangeira>, acesso em 14/07/2017.



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Sérgio Maia Bezerra, Diretor**, em 09/08/2017, às 11:31, 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 **0930422** e o código CRC **05131F94**.

