



VOTO

PROCESSO: 00058.021765/2019-36

INTERESSADO: SUPERINTENDÊNCIA DE AÇÃO FISCAL (SFI), SFI

RELATOR: DIRETOR RICARDO BEZERRA

1. DA FUNDAMENTAÇÃO

1.1. A Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, dispõe que cabe à ANAC regular e fiscalizar a infraestrutura aeroportuária, bem como exercer o poder normativo da Agência, adotando medidas para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento da aviação civil, da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade.

1.2. No âmbito da ANAC, a competência para a edição de atos normativos é da Diretoria Colegiada, nos termos do inciso V do art. 11 da Lei nº 11.182, de 2005, e do inciso VIII do art. 24 do Regulamento da Agência (Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006), bem como do inciso VIII do art. 9º do Regimento Interno da ANAC (Resolução nº 381, de 14 de junho de 2016).

1.3. O Regimento Interno também estabeleceu competências comuns às Superintendências para submeter os atos sujeitos à deliberação privativa da Diretoria, bem como executar as ações de fiscalização no que concerne à vigilância continuada, que envolve acompanhamento permanente das atividades dos regulados (art. 31, incisos IV e X).

1.4. Ainda no escopo do Regimento Interno da ANAC, tem-se que compete à Superintendência de Ação Fiscal - SFI propor à Diretoria aperfeiçoamentos na regulação inerente à ação fiscal, mediante o desenvolvimento de procedimentos e metodologias que propiciem sua integração (art. 36, inciso III).

1.5. O presente processo versa sobre proposta de alteração da Resolução nº 472, de 6 de junho de 2018, que estabelece providências administrativas decorrentes do exercício das atividades de fiscalização sob competência da ANAC.

1.6. Destarte, a matéria em discussão é de alçada da Diretoria da ANAC, estando o encaminhamento feito pela SFI 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. Trata-se o presente processo de proposta de alteração da Resolução nº 472, de 06 de junho de 2018, que estabelece providências administrativas decorrentes do exercício das atividades de fiscalização sob competência da ANAC.

2.2. A proposta prevê a inclusão, nos Anexos da referida Resolução, de dispositivos com sanções pecuniárias específicas relacionadas às condutas infracionais caracterizadas pelo Transporte Aéreo Clandestino (TACA) e Manutenção Aeronáutica Clandestina (MACA), considerando que a gravidade da infração, a vantagem auferida, a condição econômica do infrator e o valor estimado do prejuízo ou dano causado são incompatíveis com os valores atualmente previstos.

2.3. Inúmeros têm sido os casos de infrações aos regulamentos editados pela ANAC envolvendo aeronaves e empresas não habilitadas para realizar a prestação de serviço público de táxi aéreo. Igualmente têm sido observados casos de pessoas realizando manutenção de aeronaves sem a devida autorização associadas ao transporte clandestino. Estas situações corroem os níveis de segurança operacional do transporte aéreo público e, não raras vezes, resultam em acidentes com vítimas.

2.4. Na atual conjuntura, a efetividade das ações fiscais da Agência está se mostrando fragilizada em caso de condutas que possam comprometer expressivamente a segurança e o sistema de aviação civil, em função dos atuais patamares de valores máximos de multas possíveis de serem aplicadas nos processos sancionadores, estando o poder de polícia conferido à Agência Nacional de Aviação Civil prejudicado para coibir as infrações relacionadas ao Transporte Aéreo Clandestino (TACA) e Manutenção Aeronáutica Clandestina (MACA).

2.5. É patente, portanto, a necessidade de se conferir maior poder de coerção à Agência, pois não há uma relação adequada entre os resultados da infração e o alcance da punição nos casos das infrações relacionadas aos TACA e MACA que são comumente capituladas no Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA, tanto nas situações em que o operador responsável pela conduta delituosa é pessoa física ou jurídica.

2.6. Neste sentido, a área técnica, por meio da Nota Técnica nº 1/2019/SFI/GTAS/SFI (Doc. 3116920), contextualiza o problema e analisa os impactos financeiros e operacionais decorrentes do transporte aéreo e manutenção aeronáutica, concluindo por promover o ajuste dos patamares dos valores das sanções imputáveis aos operadores que praticam TACA e MACA.

2.7. Para assegurar o adequado entendimento do instrumento de coerção, a área técnica propõe ainda definir claramente a que grupo de regulado a Agência pretende alcançar com o propósito de inibir a conduta infracional, descrevendo o que considera TACA e MACA, conforme a seguir:

- a) Transporte Aéreo Clandestino - TACA: transporte aéreo de passageiro realizado por pessoa física ou jurídica, de forma remunerada, sem que estes possuam os certificados e ou outorga, conforme aplicável; e
- b) Manutenção Aeronáutica Clandestina - MACA: manutenção de artigo ou produto aeronáutico, realizado por pessoa física ou jurídica, sem que esta possua a autorização requerida pela legislação pertinente.

2.8. Assim, após pormenorizada análise, sugeriu a área técnica pela inserção, no Anexo da Resolução nº 472/2018, de capitulações específicas para TACA e MACA com patamares majorados em 10 (dez) vezes e adequados às infrações que se pretende reprimir, justificando que a fixação dos valores das multas decorre da discricionariedade do poder regulamentar da Agência.

2.9. Ademais, explica que em relação à majoração das penalidades que há de se considerar que o art. 299 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, permite que seja aplicada multa de até 1.000 (mil) valores de referência, ou seja, o valor constante da presente proposta está dentro da competência legal da ANAC. Portanto, caracterizada a ineficiência dos valores de multa atuais e considerando que a autuação por cada um dos requisitos exigidos das empresas em situação regular culminaria em sanção de multa superior a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), valor bem acima do proposto, considera-se justificável e condizente com a realidade os valores constantes da presente proposta de alteração normativa.

2.10. Insta salientar que esta alteração pontual na Resolução nº 472/2018 é uma forma positiva e célere de ajuste na regulamentação, considerando o impacto negativo que vêm ocasionando na segurança da aviação civil e a expressiva comoção social quando se constata acidentes decorrentes das práticas de TACA e MACA. Ressalte-se que a análise da área técnica evidencia as diferenças entre o transporte seguro e o clandestino, conforme pode ser constatado a seguir:

“4.8 Assim, dada a natureza econômica e operacional da atividade da empresa de táxi aéreo e o alto investimento despendido para o atendimento dos preceitos de segurança a que estão submetidas (seguro, manutenção, certificação da tripulação e da aeronave, etc), os valores das multas – que, atualmente, importam em cerca de R\$ 1,2mil a 20 mil - estão completamente defasados e incompatíveis com os potenciais ganhos auferidos que são na ordem de 50% a 60% do preço cobrado por um taxi aéreo. Para exemplificar, o valor médio de uma viagem do Rio de Janeiro para São Paulo custa aproximadamente R\$ 24.0000 pelo taxi aéreo, enquanto que a mesma viagem realizada por meio do transporte aéreo clandestino custaria R\$ 14.400,00.

4.9 Resulta que, em situações com consequências de impacto significativo, os regulados podem precificar a penalização possível de lhes ser aplicada como mais interessante que a alteração de conduta ou busca tempestiva das soluções para os problemas postos. O dispêndio financeiro com o pagamento de uma multa, por exemplo, pode ser significativamente menor e portanto, mais interessante economicamente que antecipar os efeitos de um dado problema ou mesmo acelerar a solução de algo incorrido. Assim, dispor dos mecanismos adequados de penalização não é suficiente se eles não forem convenientemente calibrados, incentivando condutas adequadas.”

(NT Nº 1/2019/SFI/GTAS/SFI).

2.11. Solicitada a se manifestar nos autos, a Procuradoria Federal junto a ANAC pronunciou-se por meio do Parecer 129/2019/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (Doc. 3246285), pela possibilidade jurídica do prosseguimento do feito, concluindo que a proposta de Resolução sob análise se encontra em consonância com o ordenamento jurídico, não se vislumbrando óbices ao seu prosseguimento, com a ressalva da necessária realização de audiência pública e da observância das recomendações constantes da sua manifestação, que foram atendidas pela área proponente.

2.12. Insta trazer à balia o conteúdo Projeto de Lei (PL) 3.675/2019, de Autoria do Senador Marcos do Val (CIDADANIA/ES), que busca tipificar o crime de transporte irregular de passageiros no setor aéreo, que encontra-se em tramitação na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado Federal.

2.13. O referido projeto altera a Lei nº 7.565, de 1986, que institui o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), com o fito de tornar crime a exploração de serviço de transporte aéreo público de passageiro ou carga sem a devida certificação operacional da Autoridade de Aviação Civil.

2.14. Propõe ainda o projeto criminalizar a utilização de aeronave não certificada para o transporte aéreo remunerado de passageiro ou carga, bem como o aluguel ou cessão de aeronave do serviço privado para transporte público ou remunerado, e também o fretamento ou comércio de voos em aeronave não certificada para a realização de transporte público.

2.15. Abaixo transcrevo trechos da exposição de motivos do referido projeto:

O transporte aéreo irregular de passageiros, infelizmente, é uma realidade em nosso País. Popularmente chamado de TACA, o serviço é oferecido em aeroclubes e agências, por pessoas físicas e jurídicas, sem qualquer tipo de fiscalização das autoridades de aviação civil.

Os “taqueiros”, aquelas pessoas que realizam ou intermediam o táxi-aéreo clandestino, atuam livremente em todo o país, sem receio de punição. A culpa disso é a ausência de legislação específica que tipifique a infração como crime.

O Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA (Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986), lei que encabeça o marco regulatório do setor aéreo, não trata de crimes, apenas de providências administrativas, como multas, suspensões, apreensões, cassação de certificados, etc.

O único enquadramento criminal possível é através do art. 261, do Código Penal, que estabelece pena de reclusão de dois a cinco anos para aquele que “expor a perigo embarcação ou aeronave, própria ou alheia (...)”.

Soma-se a isso o fato de que é impossível fiscalizar diuturnamente todos os aeroclubes e proprietários de aeronaves do país. A Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) fica dependente de denúncias e fiscalizações pontuais.

Não precisamos falar da gravidade da situação, tampouco dos acidentes aéreos que têm vitimado pessoas que sequer tinham conhecimento de que aquele voo era ilegal.

A operação de aeronave de táxi-aéreo exige que ela seja submetida a um processo diferenciado e rigoroso de certificação pela ANAC, incluindo treinamentos mais exigentes para pilotos, manutenção detalhada, certificação da empresa, contratação de seguros obrigatórios, entre muitos outros requisitos que tornam o serviço muito mais seguro para quem contrata.

Não há outro caminho senão endurecer as regras e tipificar o crime de transporte aéreo irregular de passageiros. O texto que ora apresentamos trata também das sanções transporte ilegal regular de passageiros. Faz-se urgente criminalizar, no CBA, o transporte aéreo clandestino, seja ele regular ou não regular.

2.16. Observa-se que as justificativas contidas para o Projeto de Lei de criminalização de TACA se alinham com aquelas expostas pela ANAC para majorar os valores de multas por infrações relacionadas a TACA e MACA.

2.17. Espera-se, assim, assegurar à Agência o adequado e célere instrumento de coerção devidamente ajustado à realidade econômica destes segmentos do setor aéreo e aos seus entes regulados.

2.18. Por fim, no curso desta relatoria, após criterioso debate e estudo da minuta proposta pela área técnica, ofereço adequações ao texto final, especialmente no que tange aos títulos das tabelas de infrações, de modo a tornar mais claro o enquadramento dos atos infracionais conforme proposta de minuta de ato normativo anexa (Doc. 3423758).

3. DAS RAZÕES DO VOTO

3.1. Ante o exposto, à vista dos documentos constantes dos autos, em especial as manifestações da área técnica contidas na Nota Técnica nº 1/2019/SFI/GTAS/SFI (Doc. 3116920) e no Despacho SFI (Doc. 3247156), bem como em face do posicionamento exarado pela Procuradoria desta Agência, por meio do Parecer nº 129/2019/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (Doc. 3246285), que analisou os aspectos jurídicos da proposta, **VOTO FAVORAVELMENTE à submissão da Proposta de Alteração da Resolução ANAC nº 472, de 6 de junho de 2018, conforme proposta de ato normativo anexa** (Doc. 3423758), à **Audiência Pública, pelo período de 45 (quarenta e cinco) dias**, adotando o prazo de consulta pública que entrará em vigor em decorrência da promulgação da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, 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 28/08/2019, às 20:38, 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 **3369546** e o código CRC **6DB77487**.

SEI nº 3369546