



VOTO

PROCESSO: 00058.012708/2020-08

INTERESSADO: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS AÉREAS - ABEAR

RELATOR: RICARDO BISINOTTO CATANANT

1. DA COMPETÊNCIA

1.1. Primeiramente, cumpre ressaltar que, nos termos do art. 8º da Lei nº 11.182/2005, compete à ANAC adotar as medidas necessárias ao atendimento do interesse público e ao desenvolvimento e o fomento da aviação civil brasileira e, em particular, editar e dar publicidade às instruções e aos regulamentos necessários à aplicação da referida Lei. Além disso, o art. 11 da referida lei estabelece a competência à Diretoria Colegiada para exercer o poder normativo da Agência.

1.2. Trata-se de proposta de edição de normativo que suspende os prazos de processos administrativos sancionadores em curso e altera regras de parcelamento de créditos previstos na Resolução nº 472, de 06 de junho de 2018, em decorrência dos efeitos da pandemia da COVID-19.

1.3. Dessa forma, resta evidente a competência da Diretoria Colegiada para analisar a presente proposta normativa.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO E ANÁLISE

2.1. Conforme relatado, dentre as medidas adotadas pela Agência no contexto da crise enfrentada pelo setor aéreo nacional, foram suspensos os prazos dos processos administrativos em desfavor dos interessados durante o período de vigência da Medida Provisória nº 928, de 23 de março de 2020. De maneira complementar, a Agência também publicou a Resolução ANAC nº 565/2020, que interrompeu o prazo de pagamento das multas decorrentes do arbitramento sumário de que trata o art. 28 da Resolução nº 472, de 6 de junho de 2018, no período em que perdurar o estado de calamidade pública, conforme Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março 2020.

2.2. Ocorre que a referida MP nº 928/2020 perdeu sua eficácia em 21 de julho de 2020, o que resultou na retomada do trâmite regular dos processos administrativos sancionadores, com a consequente constituição dos créditos.

2.3. Além disso, em decorrência da grave crise econômica enfrentada pelo setor aéreo, a qual reduziu de maneira drástica a demanda por serviços de transporte aéreo no país, esta Agência tem recebido novas manifestações de regulados e associações que solicitam, em síntese, a suspensão temporária da cobrança de multas e da emissão de Guias de Recolhimento da União.

2.4. De pronto, cumpre ressaltar que a Agência não dispõe de autonomia para deliberar sobre créditos definitivamente constituídos, conforme apontado pela Procuradoria Federal Especializada Junto à ANAC no Parecer nº 00177/2020/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (SEI 4693013). Desse modo, as sanções pecuniárias aplicadas no âmbito dos processos sancionadores transitados em julgado administrativamente não estão na alçada decisória desta Agência, devendo ser encaminhados para a devida cobrança nos termos do Decreto nº 9.194, de 07 de novembro de 2017.

2.5. Para o enfrentamento da questão, portanto, foram analisadas as alternativas possíveis, no âmbito da autonomia decisória da Agência, de suspensão dos prazos e do trâmite dos processos sancionadores, bem como de alteração das regras de parcelamento de multas, conforme estabelecido na Resolução nº 472/2018.

2.6. Quanto aos processos sancionadores em andamento na Agência, a Assessoria de Julgamento de Autos de Infração em Segunda Instância – ASJIN (SEI 4679765) considerou a viabilidade da adoção de duas alternativas: (i) a suspensão dos prazos processuais que correm em desfavor do autuado, nos moldes da extinta MP nº 928/2020; (ii) o sobrestamento de todo o processo, incluindo as atividades instrutórias e de julgamento. Sobre esta última, a ASJIN ponderou que se poderia restringir a sua abrangência, sobrestando-se o processo apenas na fase de julgamento, ou seja, quando ocorre a eventual constituição de multas. Em todos os casos, a área técnica recomendou que sejam excluídos do escopo de aplicação da medida os processos que possam resultar na aplicação de medidas restritivas de direito e que tenham risco prescricional.

2.7. Além disso, a Superintendência de Administração e Finanças – SAF (SEI 4678285 e SEI 4682686) também avaliou a possibilidade de alterarem-se as regras de parcelamento de créditos dispostas na Resolução nº 472/2018. Em síntese, a área propõe que os parcelamentos vigentes, bem como aqueles que forem solicitados até 12 de fevereiro de 2021 estejam sujeitos às seguintes regras:

2.8. I – Cancelamento automático do parcelamento em decorrência da inadimplência de 9 (nove) ou mais parcelas; e

2.9. II - Havendo até 8 parcelas em aberto, estando as demais pagas, o parcelamento será cancelado automaticamente se a parcela mais antiga estiver vencida há 9 meses ou mais.

2.10. A área sugere, ainda, a alteração do art. 56, §5º, da Resolução nº 472, de modo a prever que tanto a inadimplência de 3 (três) parcelas, consecutivas ou não, quanto a existência de ao menos uma parcela vencida há mais de 3 meses com todas as demais pagas, cancelam o parcelamento automaticamente, sendo vedado o reparcelamento dos créditos constituídos.

2.11. Frise-se que o objetivo precípuo das propostas ora avaliadas por esta Diretoria é o de permitir a interrupção, de maneira temporária, da constituição definitiva dos créditos gerados quando da aplicação de penalidades do processo sancionador da Agência. É certo que a atual crise econômica enfrentada pelo setor aéreo não tem precedentes recentes, afetando não apenas empresas aéreas de grande porte, mas também a aviação geral como um todo, incluindo o emprego e a renda dos profissionais do setor. Diante da gravidade da situação, o Governo Federal tem adotado medidas de apoio econômico temporário, como, por exemplo, a edição da MP nº 925/2020 (convertida na Lei nº 14.034, de 05 de agosto de 2020).

2.12. Vale destacar, ainda, que a Consultoria Jurídica do Ministério da Infraestrutura já apontou a possibilidade de a pandemia do Covid-19 ser classificada como evento de força maior, caracterizando “força extraordinária”. Portanto, considero justificado, do ponto de vista da oportunidade, conveniência e interesse público, a adoção de medidas pela ANAC que visem minimizar o efeito negativo sobre o fluxo de caixa e a renda dos entes regulados neste momento de excepcionalidade.

2.13. Contudo, algumas ponderações devem ser feitas sobre as alternativas de suspensão dos processos administrativos apresentadas pela ASJIN.

2.14. A Agência dispõe de autonomia para regulamentar as fases e os prazos de seus processos administrativos, respeitando-se o disposto na Lei nº 9.784/1999. O processo sancionador constitui-se como etapa importante do processo de fiscalização quanto ao cumprimento efetivo (*enforcement*) dos regulamentos e normativos da Agência. Por isso, há de atentar-se aos riscos levantados pela ASJIN no que se refere tanto às prescrições legais para o exercício punitivo da Administração, quanto ao impacto sobre as atividades de gestão de servidores e de processos da Agência, em particular, o possível aumento do estoque de processos, o que pode sobrecarregar o fluxo de trabalho futuro das instâncias julgadoras quando da retomada da análise desses processos.

2.15. Por isso, entendo que a proposta que deixa sobrestado, por 180 dias, apenas a fase de julgamento do processo sancionador permite a suspensão temporária da constituição definitiva de eventuais créditos decorrentes da aplicação de sanção pecuniária, ao mesmo tempo em que não paralisa completamente as atividades internas das áreas responsáveis pelas decisões de primeira e segunda instância da Agência. Por esta proposta, as fases de instrução e análise preliminar são mantidas em todos os processos sancionadores, interrompendo-se a fase de julgamento apenas para os processos que não que impliquem, ou recomendem à Diretoria, a aplicação de medida restritiva de direitos, cumulados ou não com sanção pecuniária, eventual arquivamento, bem como que tenham risco prescricional com prazo igual

ou inferior a dois anos. Ainda, importante destacar que a proposta não restringe, de nenhuma forma, a aplicação de medidas cautelares previstas na Resolução nº 472/2018.

2.16. A alternativa permite, dessa forma, o andamento regular dos processos que eventualmente possam resultar na aplicação de medidas restritivas, mantendo todos os instrumentos necessários à Agência para punir condutas que possam comprometer a segurança e a integridade do sistema de aviação civil, nos termos da Resolução nº 472/2018. Além disso, a referida alternativa reduz consideravelmente o risco de prescrição legal do exercício punitivo da Agência, porque não apenas exclui expressamente, do escopo de aplicação da norma, os processos administrativos com prazo igual ou inferior a dois anos para prescrição, mas também reduz o impacto sobre as atividades internas da Agência, uma vez que será dado andamento regular ao trâmite processual das fases instrutórias e de análise preliminar, e também o eventual arquivamento dos processos.

2.17. Feitas as devidas considerações às propostas encaminhadas pela ASJIN e pela SAF, manifesta-se, portanto, acertada a proposta de edição de resolução por esta Agência nos termos da Proposta de Ato (Normativo, Decisão, etc) ASJIN 4695018, com as seguintes alterações e correção redacional:

RESOLUÇÃO Nº XX, DE DE 201X

Sobresta a fase de julgamento dos processos administrativos sancionadores previstos na Resolução nº 472, de 6 de junho de 2018, em decorrência dos efeitos da pandemia de COVID-19.

A DIRETORIA COLEGIADA DA AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - ANAC, no exercício da competência que lhe foi outorgada pelo art. 11, inciso III, da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, tendo em vista o disposto no art. 8º, inciso XLVI, da mencionada Lei, e

Considerando a situação de emergência em saúde pública advinda da pandemia da COVID-19;

Considerando o constante dos autos do processo nº 00058.012708/2020-08,

RESOLVE:

*Art. 1º **Sobrestar** por 180 dias **o julgamento** dos processos administrativos sancionadores em curso na Agência.*

§ 1º Não está **sobrestada** a análise do processo sancionador quando houver:

I – decisão, proferida por qualquer instância julgadora, que implique, ou recomende à Diretoria, a aplicação de medida restritiva de direitos, cumulados ou não com sanção pecuniária, **ou o arquivamento do processo;**

(...)

Art. 4º

*"§ 5º A inadimplência de 3 (três) parcelas, consecutivas ou não, ou pelo menos uma parcela vencida **há** mais de 3 meses com todas as demais pagas, cancela, automaticamente, o parcelamento, sendo vedado o reparcelamento."*

2.18. Por fim, à luz do parecer jurídico (SEI 4693013), que não encontrou óbices ao prosseguimento da proposta que interrompe todas as fases do processo sancionador da Agência, entendo que a alternativa aqui avaliada de se interromper apenas a fase de julgamento tem abrangência mais reduzida e não acarreta qualquer consequência jurídica adicional senão aquelas já avaliadas. Por isso, julgo não ser necessária nova consulta à Procuradoria Federal Especializada junto à ANAC.

2.19. E, ainda, tendo em vista tratar-se de caso de excepcional urgência e relevância decorrente de calamidade pública, propõe-se que seja dispensada a realização de audiência ou consulta pública sobre o tema, uma vez que não se verificam prejuízos aos entes regulados. Pela mesma razão, sugere-se também que o normativo a ser editado pela Agência tenha vigência a partir da data de sua publicação, em conformidade com o parágrafo único, art. 4º do Decreto nº 10.139, de 29/11/2019.

3. DO VOTO

3.1. Ante o exposto, **VOTO FAVORAVELMENTE** à aprovação da proposta de normativo que deixa sobrestado, pelo período de 180 dias, o julgamento dos processos administrativos sancionadores em curso e altera as regras de parcelamento de créditos previstos na Resolução nº 472, de 06 de junho de 2018, conforme Proposta de Ato (Normativo, Decisão, etc) ASJIN 4695018, feitos os ajustes do parágrafo 2.17 deste Voto, com vigência a contar da data de publicação do normativo.

É como voto.

RICARDO BISINOTTO CATANANT

Diretor-Relator



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Bisinotto Catanant, Diretor**, em 01/09/2020, às 20:45, 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 <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **4710039** e o código CRC **D87AC762**.

SEI nº 4710039