



VOTO

PROCESSO: 00058.021765/2019-36

INTERESSADO: SFI

RELATOR: RICARDO BEZERRA

1. 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. Na atual conjuntura, a efetividade das ações fiscais da Agência está significativamente comprometida em caso de condutas em que há comprometimento expressivo da segurança e do sistema de aviação civil em função dos 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).

2.4. Preliminarmente, há que se destacar que o presente processo é oriundo da Audiência Pública nº 19/2019, cuja aprovação pela Diretoria Colegiada provém da Reunião Deliberativa de 27 de agosto de 2019.

2.5. Naquela oportunidade, esta Diretoria relatou o processo e destacou em seu Voto o teor da proposta que promove a 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 coibir. Insta salientar que esta solução se caracteriza positivamente por ser uma alteração pontual na Resolução nº 472/2018. Ademais, se constitui em uma padronização das capitulações das infrações em comento e, outrossim, será a forma mais célere, considerando a necessidade premente de uma ação da Agência ao tema de impacto à segurança da aviação civil e de expressiva comoção social.

2.6. Por esta razão, adoto de antemão, como parte integrante deste Voto, o completo teor do Relatório e Voto prolatados na data referida.

2.7. Passo, portanto, a analisar o processo a partir da ocorrência da Audiência Pública.

2.8. Colocadas estas questões iniciais, passo à análise das sugestões de alterações apresentadas pela área técnica, para ao final apresentar meu voto.

2.9. Ao longo dos 45 (quarenta e cinco) dias de audiência foram recebidas 32 contribuições de diversos segmentos da sociedade relacionada com a aviação civil.

2.10. Conforme destacado no Relatório de Contribuições (Doc. 3683265), a maior parte (23) destas contribuições foi recebida no dia 17 de setembro. Todas as regiões do país participaram, com destaque para a Região Sudeste com 16 contribuições. Em termos de categoria de regulado, ressalta-se a participação dos Pilotos com 22 contribuições. Em relação a aceitação da proposta, os colaboradores, em sua maioria, 23, ou seja 75% do total de contribuições, se posicionaram contrários às alterações pretendidas. Duas contribuições apoiaram a iniciativa da ANAC. Há 1 contribuição que agrega uma denúncia que é tratada em processo específico por esta agência reguladora.

2.11. Ainda em relação ao Relatório de Contribuições (Doc. 3685742), depreende-se da Nota Técnica nº 17/2019/SFI (Doc. 3685487) que das contribuições apresentadas, três foram parcialmente acatadas. Referidas contribuições requeriam: a reavaliação dos valores propostos; a redução do grau de subjetividade; e a imposição de multas mais graves para determinados casos.

2.12. Desta forma, foi proposta a inclusão de redação ao texto das infrações referentes à TACA e MACA a fim de diferenciar os casos em que cada um dos valores deve ser aplicado, deixando mais claro os casos específicos aos quais a norma se refere. Além disso, tendo em vista a omissão inicial acerca de empresas de manutenção realizando MACA, foi proposta ainda a inclusão da capitulação à infração específica para esse caso, determinada no art. 302, IV, alínea "b", do Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei Nº 7.565/86). Assim, o elenco total de capitulações do CBA que foram majoradas para cumprir com os objetivos da presente proposta está a seguir relacionado:

Art. 302. A multa será aplicada pela prática das seguintes infrações:

I - infrações referentes ao uso das aeronaves:

...

c) utilizar ou empregar aeronave em desacordo com as prescrições dos respectivos certificados ou com estes vencidos;

...

f) utilizar ou empregar aeronave na execução de atividade diferente daquela para a qual se achar licenciado;

III - infrações imputáveis à concessionária ou permissionária de serviços aéreos:

...

f) explorar qualquer modalidade de serviço aéreo para a qual não esteja devidamente autorizada;

IV - infrações imputáveis a empresas de manutenção, reparação ou distribuição de aeronaves e seus componentes:

...

b) inobservar termos e condições constantes dos certificados de homologação e respectivos adendos;

VI - infrações imputáveis a pessoas naturais ou jurídicas não compreendidas nos grupos anteriores:

a) executar ou utilizar serviços técnicos de manutenção, modificação ou reparos de aeronaves e de seus componentes, em oficina não homologada;

...

c) executar serviços de manutenção ou de reparação de aeronaves e de seus componentes, sem autorização do órgão competente;

...

j) explorar serviços aéreos sem concessão ou autorização;

.

2.13. Dessa forma, as principais diferenças entre a proposta inicial e a proposta após a realização da Audiência Pública são a inclusão de texto destacando que se trata de uma operação de TACA ou MACA, bem como a previsão de valores específicos para a empresa de manutenção realizando MACA, diante da ausência de previsão inicial. A proposta de alteração normativa contida na minuta SEI nº 3683408 apresentou também uma reorganização dos dispositivos a serem inseridos nos Anexos da Resolução.

2.14. Destacou ainda a Área Técnica, que a contribuição de número 8.980 trouxe uma denúncia anexa (Doc. 3683099), a qual será objeto de análise pela área técnica competente e, além disso, a contribuição sugere a criação de uma infração específica para centro clandestino de instrução, que o colaborador batizou de CICA. Diante do fato de fugir ao escopo inicial da norma, a sugestão será encaminhada para a área técnica competente a fim de averiguar a pertinência de criar a infração proposta em momento oportuno.

2.15. As demais contribuições foram rejeitadas ou por apenas questionarem os valores sem maiores justificativas, ou por não conter uma proposta a ser analisada ou por fugirem ao tema em discussão, conforme detalhamento contido no relatório de contribuições anexo.

2.16. Em atendimento a determinação do colegiado da Diretoria, a SFI submeteu a proposta para análise e manifestação da Superintendência de Padrões Operacionais - SPO e da Superintendência de Aeronavegabilidade - SAR.

2.17. Em relação a consulta à SPO, resultou o Memorando Nº 47/2019/SPO (Doc 3744884), de 22 de novembro de 2019, o qual registra a sua concordância a proposta, sem óbices.

2.18. Insta salientar a sugestão feita pela SAR (Memorando nº 48/2019/SAR (Doc. 3732428), que propõe o aprimoramento do conceito, bem como o alinhamento com a definição de transporte aéreo público contida na Emenda nº. 4 do Regulamento Brasileiro de Aviação Civil - RBAC 01 e com as exigências previstas no RBAC 119, as quais estabelecem a necessidade de certificação e outorga ao serviço de transporte de pessoas e também de carga (*bens ou mala postal*).

2.19. A Superintendência de Ação Fiscal elaborou a Nota Técnica nº 3/2019/GTAG/SFI (Doc. 3766969) na qual traz a justificativa sobre a não inserção de transporte de carga (*bens ou mala postal*) neste momento, conforme a seguir transcrita:

Contudo, em primeiro plano, é preciso considerar que foram realizados estudos a fim de aferir se os valores propostos seriam proporcionais e razoáveis ao objetivo que se propõe atingir. Para tanto, foram analisados os requisitos operacionais relativos à operação de passageiros e os riscos a que seriam expostos os contratantes e terceiros nesse tipo de transporte, além de custos e valores envolvidos nesse processo. Some-se a isso, ao abranger o serviço de carga aérea estaríamos tratando de um ilícito cujo o bem a ser tutelado não mantém proporcionalidade com o valor que se está atribuindo para a multa, calculada para inibir o transporte de pessoas, cuja a assimetria de informações e a gravidade envolvidos num acidente teria extensão e repercussão de outras dimensões. A inclusão da carga aérea no atual momento do processo possivelmente demandaria uma reanálise de aspectos semelhantes e a necessidade de novo estudo de impacto regulatório, até mesmo porque - de fato - o foco sobre o transporte clandestino de pessoas foi ratificado após o parecer da procuradoria ter detectado a necessidade de se dar mais especificidade na definição contida na proposta (parágrafo 18, SEI 3246285). Tal procedimento exigiria o retorno do processo às fases iniciais, prejudicando os procedimentos já realizados.

2.20. Assim, optou-se por manter o escopo da proposta limitado a passageiros e estudar a inclusão de carga (bens ou mala postal) em uma revisão futura do processo, garantindo-se assim a proporcionalidade das estratégias tanto da execução da fiscalização quanto do ambiente regulatório que se pretende adotar na regulação da atividade, com a qual concordo.

2.21. Ademais, em análise do referido assunto, o Parecer nº 00245/2019/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (Doc. 3840390) exarado pela Procuradoria da ANAC entende ser *coerente a inclusão imediata do agravamento da penalidade quando o transporte clandestino objetivar o transporte remunerado de passageiros, tendo em vista que a questão foi objeto de criteriosos estudos por parte da SFI*, e que tal providência *não impede a futura inclusão de norma que agrave adequadamente a sanção para a conduta de transporte clandestino de carga, após o aprofundamento dos estudos sobre o tema.*

2.22. Por derradeiro, realizou-se uma reunião com o Superintendente da SAR e, pela SFI, com os representantes da Gerência Técnica de Execução de Ação Fiscal – GTFI e da Gerência Técnica de Assessoramento e Gestão de Processos GTAG, com o propósito de se discutir uma proposta de definição de modo que não pairassem dúvidas quanto ao que se pretende implementar. Nesta reunião, definiu-se pela seguinte redação aperfeiçoada:

Transporte Aéreo Clandestino de Passageiro - TACA Pax: serviço de transporte aéreo de passageiro realizado por pessoa física ou jurídica, de forma remunerada, em desacordo ou sem o certificado, autorização ou outorga, conforme aplicável, para a realização deste serviço;

2.23. Explica a área técnica por intermédio da Nota Técnica nº 4/2019/GTAG/SFI (Doc. 3865013) que optou-se por incluir o termo “de passageiro” e “Pax” de forma a salientar e clarificar também na sigla - TACA Pax - o que está definido, reservando-se o termo puro TACA para, eventualmente, utilizá-lo em definições futuras ou mais abrangentes.

2.24. De todo o exposto, importante destacar que o ato propõe instituir dosimetria em patamares de valores de multas mais altos com o benefício esperado de inibir as infrações em questão.

3. RAZÕES DO VOTO

3.1. Ante o exposto, à vista dos documentos constantes dos autos, em especial a manifestação da área técnica contida na Nota Técnica nº 4/2019/GTAG/SFI (Doc. 3865013), bem como em face do posicionamento exarado pela Procuradoria desta Agência, por meio do Parecer 00245/2019/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (Doc. 3840390), que analisou os aspectos jurídicos da proposta, **VOTO FAVORAVELMENTE** pela APROVAÇÃO da Proposta Alteração da Resolução Anac nº 472 nos termos da minuta de Ato Normativo apresentada pela Superintendência de Ação Fiscal - SFI (Doc. 3865761).

É como voto.

RICARDO BEZERRA

Diretor - Relator



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Sérgio Maia Bezerra, Diretor**, em 23/01/2020, às 10:52, 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 **3885591** e o código CRC **ECBDAAFF**.