

JUSTIFICATIVA RESUMIDA DE AUDIÊNCIA PÚBLICA

Ementa: Proposta de resolução para estabelecer as providências administrativas decorrentes do exercício das atividades de fiscalização sob competência da ANAC.

1. Introdução

O objetivo principal da fiscalização é assegurar que os entes regulados sigam as normas e os padrões estabelecidos pela ANAC. Ao constatar uma infração às normas e padrões, o regulador deve adotar medidas que visem ao retorno do regulado ao cumprimento dos regulamentos.

Afora as medidas cautelares utilizadas em casos de constatação de risco iminente à segurança da aviação civil e, portanto, dotadas de auto-executoriedade, os mecanismos de fiscalização adotados pela ANAC têm caráter punitivo (ou sancionador). As medidas punitivas são multa, suspensão e cassação e são adotadas após o trânsito em julgado administrativo do auto de infração lavrado. Esta abordagem – punição para o não cumprimento do dispositivo – é conhecida na teoria regulatória como estratégia do Comando e Controle.

Em que pese os procedimentos de punição serem matéria obrigatória de normas que disciplinem o processo de fiscalização, sua vinculação estrita à lavratura de auto de infração, independentemente da gravidade da infração ou do nível de risco iminente, pode representar problemas à eficácia das atividades de fiscalização. Os instrumentos punitivos tendem a não contribuir para uma postura cooperativa por parte dos regulados, demandando custos tanto para eles como para a própria Agência de cumprimento e monitoramento normativos.

Frente a esse diagnóstico, a ANAC passou a buscar estratégias regulatórias alternativas que possibilitam haver uma gradação de medidas que pode ser benéfica à relação regulado-regulador no sentido de alinhar os incentivos e fazer com que o primeiro siga o comportamento esperado pelo segundo. Vale destacar que a Agência possui dois objetivos estratégicos diretamente relacionados à fiscalização, a saber: *Criar mecanismos efetivos de correção da conduta dos entes que colocarem em risco a qualidade e a segurança da aviação civil e Promover um ambiente de cumprimento voluntário dos requisitos regulamentares*. Note-se que

ambos focam o objetivo final da fiscalização – garantir que os regulados cumpram os requisitos da Agência –, sendo que o último citado explicita claramente o círculo virtuoso que pode ser obtido por meio de uma postura mais cooperativa entre regulador e operador.

Como resultado do estudo, a proposta de normativo submetida a Audiência Pública apresenta como solução para este problema a definição de mecanismos de *enforcement* mais brandos – denominados providências administrativas preventivas –, com vistas a sinalizar uma postura cooperativa regulado-regulador, sem prejuízo da existência das medidas sancionatórias e do aprimoramento das medidas acautelatórias, que permitem à Agência aplicar imediatamente restrições aos regulados. Estes dois últimos tipos são importantes para garantir a capacidade da Agência de agir de forma mais coercitiva nas situações em que o regulado burlar o ambiente de cooperação.

Além da inovação da criação das medidas preventivas, a minuta de normativo submetido a Audiência Pública traz ainda uma revisão do rito processual do processo administrativo sancionador, distinção clara entre medida sancionatória e acautelatória e disciplinamento desta última, temas atualmente regulamentados pela Resolução nº 25, de 25 de abril de 2008, e Instrução Normativa nº 8, de 6 de junho de 2008.

Por fim, a minuta de resolução propõe a revogação da Resolução nº 199, de 13 de setembro de 2011, que estabelece os procedimentos para a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito da ANAC, mas mantém a previsão de celebração do instrumento por iniciativa da ANAC no caso da aplicação de uma providência administrativa poder resultar em prejuízo grave e imediato à sociedade.

2. Proposta de Ato Normativo

A resolução proposta revê o marco regulatório da fiscalização da ANAC ao estabelecer as providências administrativas decorrentes do exercício das atividades de fiscalização sob competência da Agência. Tais providências são de caráter preventivo, sancionatório e acautelatório.

As medidas preventivas são mais brandas e buscam criar um ambiente de cooperação entre regulado e regulador. À medida que se verifique a necessidade de aumentar a

gradação – ou pelo impacto da não conformidade identificada, ou pelo mal comportamento reiterado por parte do regulado, ou por outros critérios que sejam estabelecidos – o regulador lança mão de medidas mais duras, como as sancionatórias. Daí surge a pirâmide de *Enforcement* da ANAC, em que a gradação aumenta da base para o topo da pirâmide.



A medida preventiva não é uma punição e busca estimular o retorno ao cumprimento normativo de forma célere. Deve ser adotada quando se mostrar mais eficaz que as demais providências administrativas para o retorno ao cumprimento da legislação aplicável, quando seus benefícios superarem os custos em termos de continuidade das operações aéreas ou, ainda, quando a condição irregular não justificar imposição de sanção, de acordo com os critérios que serão estabelecidos.

A minuta de resolução apresenta duas medidas preventivas:

1. Aviso de Condição Irregular – ACI: pode ser emitido quando constatada infração leve ou que não afete a segurança das operações aéreas. O regulado é notificado da infração detectada;
2. Solicitação de Reparação de Condição Irregular – SRCI: pode ser emitida quando constatada infração cuja correção deva ocorrer em determinado prazo. A ANAC define o prazo para a correção ou solicita do regulado um plano de ações corretivas. O regulado deve comunicar e comprovar à ANAC a correção da infração dentro do prazo estabelecido, sob pena de adoção de outras providências administrativas.

A ANAC manterá o histórico das providências administrativas preventivas emitidas para embasar a aplicação de outras providências administrativas, quando for o caso.

A medida sancionatória, por sua vez, tem início com a lavratura de auto de infração para fins de instauração do Processo Administrativo Sancionador - PAS para apuração e aplicação de sanções, quando constatada infração que justifique a adoção de providências administrativas sancionatórias, de acordo com os critérios que serão estabelecidos.

Constituem-se providências administrativas sancionatórias:

1. multa;
2. suspensão punitiva de certificados, licenças, concessões ou autorizações; e
3. cassação de certificados, licenças, concessões ou autorizações.

O PAS obedece os princípios de contraditório e ampla defesa. As sanções somente são aplicadas após esgotadas as possibilidades de recurso.

As alterações mais relevantes trazidas na minuta de normativo em relação às medidas sancionatórias e ao processo sancionador são:

- Possibilidade de vista dos autos do processo por meio eletrônico (e-mail, sistema, etc.);
- Melhoria do texto referente aos requerimentos de arbitramento de 50% do valor da multa;
- Melhor disciplina do tratamento processual: despachos, diligências, etc.;
- Atribuição às superintendências da decisão em 1ª instância para as sanções de suspensão e cassação de acordo com as suas competências;
- Possibilidade de recurso à Diretoria em caso de decisão em segunda instância por cassação, suspensão ou multa a partir de R\$ 2,5 milhões;
- Melhoria do texto para as fases de cobrança e Dívida Ativa, visando à redução da litigiosidade administrativa;
- Previsão para que a norma material discipline sanções específicas fora das tabelas constantes dos Anexos da Res. 25/2008.

Finalmente, frisa-se que as medidas acautelatórias não possuem caráter punitivo ou educativo e não compõem a escala de gradação de medidas. O objetivo de sua aplicação é mitigar um risco iminente identificado pelo regulador, sendo executadas imediatamente, independentemente de julgamento administrativo. A aplicação de medida cautelar não afasta a aplicação de providências administrativas sancionatórias ou preventivas, se cabíveis.

As alterações mais relevantes em relação às medidas cautelares são:

- Disciplinamento da suspensão cautelar;
- Previsão de notificação do regulado após aplicação de medida cautelar;
- Criação do Termo de Cessação de Conduta para permitir a revogação de medidas cautelares relativas a desvio de conduta;
- Previsão de apreensão de artigos aeronáuticos, licenças, certificados, autorizações e registros.

Com relação ao termo de ajustamento de conduta, a minuta de ato normativo prevê a celebração do instrumento por iniciativa da ANAC no caso da aplicação de uma providência administrativa poder resultar em prejuízo grave e imediato à sociedade e revoga o normativo atual que aborda o assunto.

Vale ressaltar que a minuta submetida a Audiência Pública não altera os valores das multas constantes no anexo 1 da Resolução nº 25, de 25 de abril de 2008, que passa a compor o anexo 1 da minuta apresentada.

3. Conclusão

A proposta de ato normativo foi elaborada visando a aprimorar a relação regulado-regulador ao criar um ambiente de cooperação que estimule o regulado a cumprir com os regulamentos da Agência, além de trazer celeridade e mais transparência ao processo sancionador e maior clareza quanto à adoção das medidas cautelares.

4. Audiência Pública.

Convite

A quem possa interessar, está aberto o convite para participação deste processo de Audiência Pública por meio de apresentação por escrito à ANAC de comentários que incluam dados, sugestões e pontos de vista, com as respectivas argumentações. Os comentários referentes aos impactos que possam resultar da proposta contida nesta Audiência Pública também serão bem vindos.

As contribuições devem ser enviadas por via postal para o endereço de contato ou via eletrônica, por meio do formulário eletrônico próprio disponível no endereço eletrônico: <https://sistemas.anac.gov.br/audpub/Index.asp?idAudiencia=37>.

Todas as contribuições recebidas dentro do prazo desta Audiência Pública serão analisadas pela ANAC. Caso necessário, dada a relevância dos comentários recebidos e necessidade de alteração substancial do texto inicialmente proposto, poderá ser instaurada nova Audiência Pública.

Período para recebimento de comentários

Os comentários referentes a esta Audiência Pública devem ser enviados no prazo de 30 dias corridos contados da publicação do Aviso de Convocação no Diário Oficial da União.

Contato

Para informações adicionais a respeito desta audiência pública, contatar:

Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC

Superintendência de Planejamento Institucional – SPI

Gerência Técnica de Assessoramento – GTAS

SCS, Quadra 09, Lote C, Ed. Parque Cidade Corporate, Torre A, 4º Andar, Asa Sul

CEP 70308-200 – Brasília/DF

E-mail: gtas.spi@anac.gov.br