

JUSTIFICATIVA

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO QUE ALTERA A RESOLUÇÃO 472, DE 06 DE JUNHO DE 2018, QUE ESTABELECE PROVIDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS DECORRENTES DO EXERCÍCIO DAS ATIVIDADES DE FISCALIZAÇÃO SOB COMPETÊNCIA DA ANAC.

1. APRESENTAÇÃO

1.1 A presente justificativa expõe as razões que motivaram a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC a propor a alteração da Resolução 472, de 06 de junho de 2018.

1.2 A ideia é que as infrações previstas no Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA passem a ter um tratamento específico quando se tratar de transporte de passageiros (TACA) ou manutenção (MACA) de caráter clandestino, com previsão de sanção mais gravosa, em razão do maior grau de desvalor da conduta ilícita a que se visa coibir.

1.3 A majoração dos valores das multas será realizada por meio da alteração ou inclusão, nos Anexos da Resolução 472/2018, de dispositivos com sanções pecuniárias específicas relacionadas às condutas infracionais caracterizadas pelo TACA e 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. MOTIVAÇÃO

2.1 Numerosos 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, i.e., o transporte aéreo clandestino. Em 2018, a ANAC recebeu um total de 149 denúncias que, apuradas, levaram a lavratura de 85 autos de infração relacionados ao transporte aéreo clandestino ou táxi aéreo pirata, como normalmente conhecido.

2.2 Igualmente, têm sido observados casos de pessoas realizando manutenção de aeronaves sem a devida autorização (MACA) associado ao transporte aéreo clandestino. Estas situações corrompem os níveis de segurança operacional do transporte aéreo público e, não raras vezes, resultam em acidentes com vítimas.

2.3 Campanhas para coibir este tipo de infração foram lançadas recentemente pela ANAC em conjunto com o Ministério da Infraestrutura. Apenas no âmbito da campanha, a Agência conseguiu flagrar, dentre outros casos, o transporte de diversas personalidades brasileiras fazendo uso o serviço de transporte de táxi-aéreo irregular. Ressalta-se que algumas destas personalidades foram flagrados reincidindo na contratação de empresas que estão em desacordo com a regulação operacional vigente.

2.4 Como forma de orientação e alerta, essas interdições são amplamente divulgadas na mídia para que os demais usuários tenham conhecimento de como contratar um serviço autorizado e devidamente certificado.

[Digite aqui]

2.5 Além da campanha, a Agência tem realizado fiscalização de aeronaves e pilotos de forma programada, especial (de surpresa) ou quando há denúncias. Além da fiscalização in loco, tem-se investido em ações de inteligência. Assim, ações sistêmicas são realizadas com o propósito de coibir a prática do táxi-aéreo clandestino.

2.6 Em março deste ano, a ANAC lançou o aplicativo VOE SEGURO e o link no sítio da ANAC na internet - <https://sistemas.anac.gov.br/voeseguro/> - para que os interessados possam consultar, checar previamente as informações sobre empresas autorizadas e aeronaves aptas a serem utilizadas e fazer uma contratação segura dos serviços.

2.7 A regulação para a realização do serviço público de táxi-aéreo é mais exigente em relação à aviação geral e isso significa um nível maior de segurança. Para que um avião ou helicóptero passe a operar como táxi-aéreo, é necessário haver um processo de certificação na Agência pelo qual se verifica se a aeronave tem o nível de segurança necessário para o transporte de passageiros, como previsto pelo RBAC N° 135 (Requisitos operacionais: operações complementares e por demanda). A aeronave precisa passar por vistoria a fim de que se verifique o cumprimento de uma série de medidas técnicas e de manutenção que atestam o maior nível de segurança da aeronave. As empresas certificadas passam por um processo rigoroso de vigilância da ANAC para garantir um alto nível de segurança adequado para a sociedade.

2.8 As estatísticas de acidentes ilustram como o grau de exigência da regulamentação do setor influencia no nível de segurança das operações. Utilizando dados do Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos, um levantamento realizado pela Assessoria de Segurança Operacional da ANAC¹, apontou que de 1º de janeiro a 26 de junho de 2019, 28 aviões privados (TPP) sofreram acidentes no país, e 2 acidentes com táxi aéreo (TPX), i.e., a maioria envolvendo aeronaves particulares ou privadas; o que representa 93% do total (v. Figura 1).

2.9 Em 2018, foram 71 acidentes no total (soma de TPP e TPX), e as aeronaves da aviação privada se envolveram em 65 eventos, ou 92% do total. Mesmo se tomarmos dados relacionados ao número de viagens (ou decolagens), observa-se que a segurança das operações de transporte aéreo público de passageiros não regular (táxi aéreo) tem sido, em geral, uma fração entre 20 e 30% da aviação privada (v. Figura 2).

2.10 Outro aspecto relacionado ao transporte aéreo de passageiros clandestino e que tem afetado diretamente a segurança de voo diz respeito às manutenções das aeronaves. Pessoas ou organizações de manutenção aeronáutica são provedores de serviço certificados pela Agência regidos pelo RBAC N° 145 (Organizações de Manutenção de Produto Aeronáutico). Com a crise econômica, a tendência é de que a manutenção de aeronaves se torne cada vez mais precária e reduzida, aumentando-se os riscos. Há casos comprovados em que a manutenção das aeronaves privadas – e que são utilizadas em transporte clandestino de passageiros - é realizada com peças usadas, recondiçionadas, retiradas de aeronaves acidentadas e de procedência não comprovada.

¹ ASSOP, 2019, comunicação interna.

2.11 A prática do transporte aéreo clandestino é antiga no Brasil e, apesar dos esforços envidados pela Agência para coibi-la, a sociedade é diretamente impactada, o que causa comoção e preocupação quando ocorre um acidente envolvendo vítimas fatais. Acredita-se que os operadores de aeronaves privadas, diante dos custos de manutenção e operacionais, são por vezes aconselhados pelos próprios pilotos a fretarem a aeronave para a realização de transporte de pessoas que não o proprietário da aeronave.

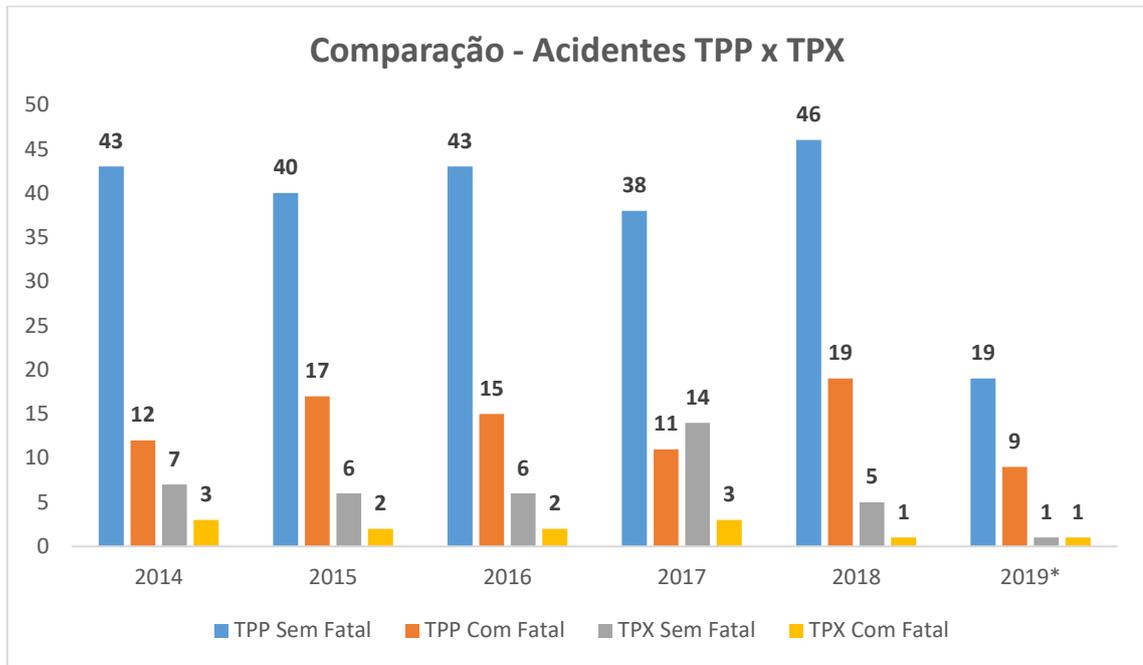


Figura 1. Comparação do número de acidentes com aeronaves categoria TPP e TPX. (ASSOP)

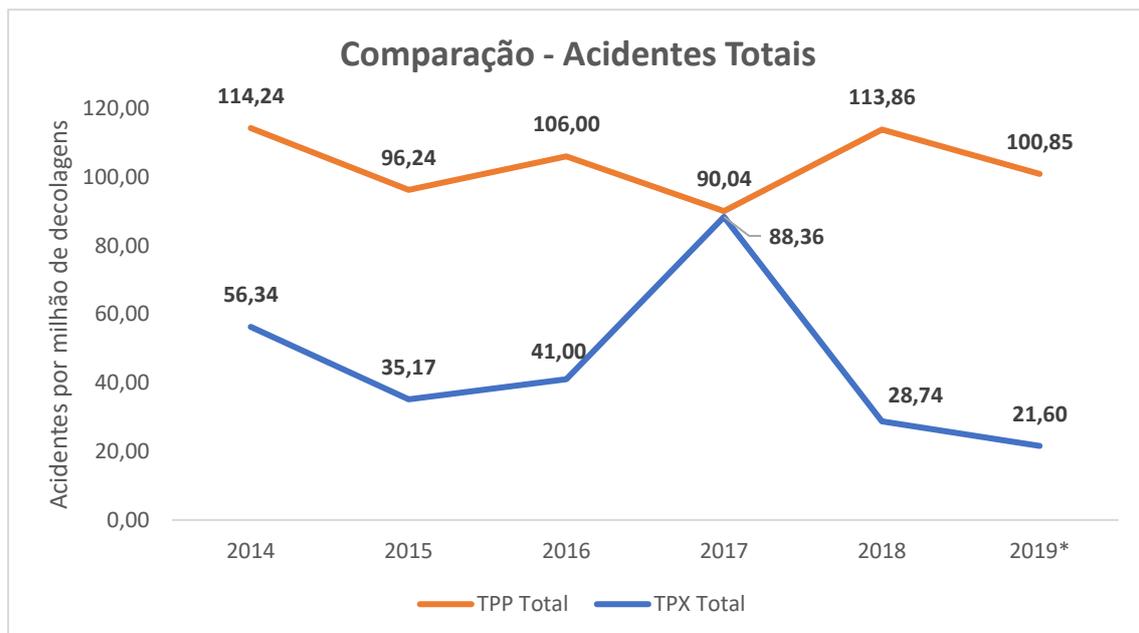


Figura 2. Comparação de acidentes entre categoria de aeronaves TPP e TPX, por operações. (ASSOP)

[Digite aqui]

2.12 Assim, não raras vezes, a pessoa que contrata este tipo de transporte sabe que é ilegal e aceita o risco. E isso torna a fiscalização da irregularidade onerosa e o processo de autuação difícil de ser instruído. Como apontado anteriormente, dadas as dificuldades de comprovação da conduta infracional, apenas uma fração das denúncias recebidas pela ANAC é convertida em auto de infração, além do que, destaca-se, quase metade das denúncias recebidas pela Superintendência de Ação Fiscal constitui-se de casos relacionados à TACA e à MACA. Isso reflete-se numa baixa eficácia das ações repressoras destes tipos de condutas infracionais, considerando que os patamares de valores máximos de multas passíveis de serem aplicadas muitas vezes não inibem a prática delituosa. Em resumo, os valores de multa são irrisórios diante dos possíveis ganhos e da dificuldade de serem apanhados em uma fiscalização cometendo o ilícito.

3. DA PROPOSTA

3.1 O Código Brasileiro de Aeronáutica, Lei Nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, Art. 295, prevê a multa como alternativa de providência administrativa a ser adotada em caso de infração aos seus preceitos e estabelece que ela será imposta de acordo com a gravidade da infração.

3.2 A Lei de Criação da ANAC atribui ao órgão a regulação e fiscalização das atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, contudo não estabeleceu, como no caso de outras Agências Reguladoras, dispositivos relacionados a infrações ou sanções administrativas (Art. 2º, caput, Lei No. 11.182/2005).

3.3 Utilizando-se do regime previsto no CBA e do disposto em seu parágrafo 3º do Art. 1º daquele Código que institui que a legislação complementar do Direito Aeronáutico é formado pelas leis especiais, decretos e normas sobre a matéria aeronáutica, esta Agência atualizou, por ato normativo próprio, os valores de multas e estabeleceu critérios para aplicação das providências administrativas decorrentes do exercício das atividades de fiscalização, incidentes sobre as infrações previstas no Código (vide a Resolução Nº 25/2008 recentemente revogada pela Resolução Nº 472/2018).

3.4 A edição de ato com tal escopo deve assegurar os mecanismos necessários para que a Agência possa atender seu dever de fiscalizar o cumprimento da legislação da aviação civil, apurando e reprimindo infrações, exercendo o seu dever e poder regulatório no papel de autoridade de aviação civil.

3.5 Não obstante, a efetividade das ações de fiscalização da Agência encontra-se sensivelmente comprometida em casos de condutas em que há resultado danoso ao sistema de aviação civil, devido aos patamares de valores máximos de multas possíveis de serem praticados nas fiscalizações, estando o poder de polícia conferido à ANAC prejudicado no que se refere à coibição das infrações à legislação de aviação civil.

3.6 Note-se que, sob o aspecto dos níveis de segurança operacional que a Agência busca garantir à sociedade que se utiliza do serviço de transporte aéreo público de passageiros, na modalidade táxi aéreo, a diferença de exigência entre os requisitos aplicáveis a uma empresa

esteja operando sob as regras do RBAC N° 135 e àqueles aplicados a alguém que opere uma aeronave da aviação privada (RBAC N° 91) é expressiva².

3.7 O quadro a seguir ilustra um comparativo entre os requisitos previstos na regulamentação da ANAC dos dois segmentos de aviação em questão.

Principais diferenças de exigências e requisitos entre táxi-aéreo (RBAC N° 135) e aviação privada (RBAC N° 91)³

Requisito	Táxi-aéreo	Aviação privada
Treinamento do piloto	Mínimo de 3 por ano	Anual ou bienal
Avaliações de saúde do piloto	Anual	Quinquenal
Experiência profissional do piloto	Mínimo de 500horas de voo e 1,2mil horas para voo noturno e em baixa visibilidade (chuva)	Mínimo de 40 horas
Manutenção da aeronave	Programada ou não, de conformidade com o fabricante em oficinas certificadas	Programada ou não, de conformidade com o fabricante em oficinas certificadas
Equipamento de segurança da aeronave	Alguns equipamentos adicionais que aumentam a segurança	-
Seguro	Passageiros e bagagens	Apenas passageiros
Gestão de manutenção da aeronave	Possui responsáveis técnicos e procedimentos para manutenção	-
Garantia da qualidade	Certificação	-
Treinamento da equipe	Toda a equipe envolvida com a operação passa por treinamento constante	Treinamento ocasional
Monitoramento do treinamento	Treinamento é acompanhado e monitorado pela Agência	Comprovação documental dos treinamentos
Profissional de segurança de voo, de manutenção e de coordenação	Diferentes profissionais especializados e dedicados	Normalmente é o próprio piloto
Monitoramento da segurança	Pela Agência	-
Plano de contingência	Contratação obrigatória de seguro para assistência a passageiros	Seguro não cobre nenhuma assistência a passageiros

3.8 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

^{2 2} Note-se o alinhamento com o objetivo específico da Dimensão Regulação Técnica e com a Estratégia 5(b) da Dimensão Planejamento da Fiscalização em Diretrizes para Qualidade Regulatória, ANAC, 2017.

³ Fonte: Anac <https://www.anac.gov.br/assuntos/passageiros/taxi-aereo>

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 foi apurada com custo em torno de R\$ 14.400,00.

3.9 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.

3.10 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 ao TACA que são comumente capituladas no CBA, art. 302 I(c) e (f), 302 III (f) e 302 VI(j), e de MACA, no Art. 302. VI (a) e (c), tanto nas situações em que o operador responsável pela conduta delituosa é pessoa física ou jurídica, abaixo reproduzidas.

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;

...

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;

Com base nestes dispositivos é que se propõe a alteração da Resolução Nº 472 (v. Minuta de Resolução), com a instituição de parâmetros limites com valores majorados na fixação das multas aplicadas aos TACA e MACA, considerando critérios mais

adequados à gravidade da infração, a vantagem auferida, a condição econômica do infrator, seus antecedentes, e o valor estimado do prejuízo ou dano causado.

3.11 É certo que o projeto prioritário *Enforcement* e que culminou na edição da Resolução 472/2018 previu que haveria paulatinamente segregação dos valores de penalidades pecuniárias (tabelas anexas) para integrar a norma material para bem de facilitar o entendimento e associação, pelo regulado, entre a obrigação normativa e a consequência pelo seu descumprimento. Pondera-se, contudo, que no caso em tela – transporte e manutenção clandestinos – os novos quadros de multas inseridos na Resolução 472/2018 podem se constituir em um passo intermediário antes de uma alteração desta natureza, ainda sem previsão de prazo, nos regulamentos RBAC N° 135 – Requisitos operacionais: operações complementares e por demanda, RBAC N° 43 - Manutenção, manutenção preventiva, reconstrução e alteração, e outros que possam vir a ser aplicáveis.

3.12 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. Os valores propostos como sanção para quem comete estas infrações são os apresentados no Anexo a esta Nota Técnica.

3.13 Nesse diapasão, importa definir claramente a que grupo de regulado a Agência pretende alcançar com o propósito de inibir a conduta infracional aqui descrita.

3.14 Deste modo, considera-se transporte aéreo clandestino - TACA aquele realizado por pessoa física ou jurídica, de forma remunerada, sem que estes possuam os certificados e ou outorga conforme aplicável pela legislação pertinente, p. ex. Resolução N° 377/2016, RBAC N° 119, RBAC N° 135, dentre outros.

3.15 E, considera-se transporte remunerado, i.e., não gratuito, aquele realizado em retribuição ao serviço ou favor prestado. Quanto à gratuidade, deve-se observar o que prescreve o parágrafo único do art. 736, do Código Civil, Lei No. 10.406, de 10 de janeiro de 2002:

Art. 736. Não se subordina às normas do contrato de transporte o feito gratuitamente, por amizade ou cortesia.

Parágrafo único. Não se considera gratuito o transporte quando, embora feito sem remuneração, o transportador auferir vantagens indiretas.

3.16 Por sua vez, considera-se manutenção aeronáutica clandestina – MACA a manutenção de artigo ou produto aeronáutico, realizado por pessoa física ou jurídica, sem que esta possua autorização requerida pela legislação pertinente. Por exemplo, a certificação aqui requerida é aquela obtida em acordo ao RBAC N° 65.

3.17 No tocante às grandezas propostas pelo novo quadro de multas a serem aplicados no caso de TACA podemos ponderar que elas estão amparadas no RBAC N° 135. De acordo o item 135.7, as pessoas (regulados) que estiverem realizando qualquer operação regida pelo RBAC N° 135 sem o certificado, dado segundo o RBAC N° 119 - Certificação: operadores regulares e não regulares, também estão todos sujeitos aos mesmos requisitos, cujas infrações somadas poderiam ultrapassar o patamar aqui proposto a uma das capitulações.

3.18 Ademais, há de se considerar que o art. 299 do CBA permite que seja aplicada multa de até 1.000 (mil) valores de referência, ou seja, o valor constante da presente proposta está dentro da

[Digite aqui]

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.

3.19 Cumpre ressaltar de qualquer modo que, na ausência de valores de referência legalmente estabelecidos, considerando-se a evidente desatualização de parâmetros previstos no CBA, a fixação dos valores das multas decorre da discricionariedade do poder regulador da Agência, materializado na publicação da Resolução 472/2018. Da mesma forma, a calibragem da majoração, ora apresentada, decorre da aplicação discricionária do poder regulamentar da Agência.

3.20 Por fim, entende-se que a adequação desta relação assegura o alinhamento dos incentivos do órgão regulador com os seus regulados, considerando que a dosimetria inadequada da penalidade, ou valores reconhecidamente baixos de multas, pode ser não só ineficiente para a repressão à conduta irregular ou mesmo para estímulo ao atendimento das normas, mas, desacertadamente, incentivar o não cumprimento da legislação posta.

4. CUSTO-BENEFÍCIO DA PROPOSTA

4.1 A proposta não traz custo adicional aos regulados senão ao infrator pois que a inclusão de autuações com dosimetria específica para TACA e MACA com patamares de valores ajustados para a gravidade das infrações cometidas associadas às ações fiscais empreendidas pela Agência tornam mais eficiente a repressão à conduta irregular e estimulando o atendimento às normas (v. Formulário de Análise de Proposição de Ato Normativo).

5. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

5.1 A competência para disciplinar a matéria é da Agência Nacional de Aviação Civil, de acordo com o art. 8º, X e XXXV, da Lei nº 11.182/2005, que dispõe:

Art. 8º Cabe à ANAC adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe:

(...)

X - regular e fiscalizar os serviços aéreos, os produtos e processos aeronáuticos, a formação e o treinamento de pessoal especializado, os serviços auxiliares, a segurança da aviação civil, a facilitação do transporte aéreo, a habilitação de tripulantes, as emissões de poluentes e o ruído aeronáutico, os sistemas de reservas, a movimentação de passageiros e carga e as demais atividades de aviação civil;

(...)

XXXV – reprimir infrações à legislação, inclusive quanto aos direitos dos usuários, e aplicar as sanções cabíveis;

5.2 Internamente, prevê o art. 11, V, da Lei n. 11.182/2005, seguido pelo art. 24, VIII, do Decreto nº 5.731/2006, e pelo art. 9º, VIII, do Regimento Interno da ANAC (aprovado pela Resolução nº 381/2016), a competência da Diretoria Colegiada para exercer o poder normativo da Agência.

[Digite aqui]

6. AUDIÊNCIA PÚBLICA

Convite

6.1 A quem possa interessar, está aberto o convite para participar deste processo de audiência pública, por meio da apresentação, à ANAC, por escrito, de comentários que incluam dados, sugestões e pontos de vista, com as respectivas argumentações. Os comentários referentes a impactos pertinentes que possam resultar da proposta contida nesta audiência pública serão bem-vindos.

6.2 As contribuições deverão ser enviadas por meio de formulário eletrônico próprio, disponível no endereço eletrônico <https://sistemas.anac.gov.br/NovoAudPub/Contribuicao/ManterContribuicao?idAudiencia=2067>.

6.3 Todos os comentários recebidos dentro do prazo desta audiência pública serão analisados pela ANAC. Caso necessário, dada a relevância dos comentários recebidos e necessidade de alteração substancial da proposta de revisão, poderá ser instaurada nova audiência pública.

6.4 Os comentários referentes a esta audiência pública devem ser enviados no prazo de 45 dias corridos contados da publicação do Aviso de Convocação no Diário Oficial da União.

Contato

6.5 Para informações adicionais a respeito desta audiência pública, contatar:
Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC Superintendência de Ação Fiscal – SFI
Gerência Técnica de Assessoramento SCS, Quadra 09, Lote C, Ed. Parque Cidade Corporate, Torre A, 6º Andar, Asa Sul
CEP 70308-200 – Brasília/DF
e-mail: gtag-sfi@anac.gov.br