

RELATÓRIO

PROCESSO: 00058.036625/2023-49

INTERESSADO: AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - ANAC

RELATOR: RICARDO BISINOTTO CATANANT

1. DESCRIÇÃO DOS FATOS

1.1. Trata-se de proposta normativa elaborada no âmbito do Projeto Prioritário Regulação Responsiva (PPRR). O processo foi encaminhado à deliberação da Diretoria Colegiada com o objetivo de realização de consulta pública pelo prazo de 60 dias, bem como de realização de audiência pública presencial.

1.2. O PPRR foi instituído no contexto de avaliação e revisão do modelo de regulação adotado pela ANAC para as atividades de fiscalização e de adoção de providências administrativas sancionadoras. O projeto se focou principalmente na avaliação e revisão da Resolução ANAC nº. 472, de 6 de junho de 2018, que estabeleceu as providências administrativas decorrentes do exercício das atividades de fiscalização sob competência da Agência.

1.3. Os estudos e as discussões que resultaram na proposta encaminhada para deliberação se encontram registrados no Relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR) nº. 1/2023/PPRR/GT-ESPRO/GAPI/SPI (SEI 8740973, 8743114 e 8743117) e na Nota Técnica nº. 1/2024/PPRR/GT-ESPRO/GAPI/SGM (SEI 9622695).

1.4. Foram apresentados também para deliberação os documentos essenciais para a execução do processo de participação social, sendo eles as Propostas de Ato de alteração normativa (SEI 9622700 e 9622703), quadro comparativo (SEI 9622724), justificativa de consulta pública (SEI 9622722) e Proposta de Ato Aviso de Consulta Pública (SEI 9622748).

1.5. Em razão do estabelecido no art. 6º, II, da Instrução Normativa nº. 166, de 1º de outubro de 2020, vieram os autos à minha relatoria em condição de Diretor Patrocinador do Projeto Prioritário de Regulação Responsiva, conforme Despacho SEI 9662472.

É o relatório.

RICARDO BISINOTTO CATANANT

Diretor - Relator



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Bisinotto Catanant, Diretor**, em 05/03/2024, às 18:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador



9644107 e o código CRC **74B63171**.

SEI nº 9644107



VOTO

PROCESSO: 00058.036625/2023-49

INTERESSADO: AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - ANAC

RELATOR: RICARDO BISINOTTO CATANANT

1. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

1.1. A Lei nº. 11.182, de 27 de setembro de 2005, em seu art. 11, inciso V, estabelece a competência da Diretoria da ANAC para exercer o poder normativo da Agência. Referida competência também é refletida no Regimento Interno da ANAC, Resolução nº. 381, de 2016, art. 9º, VIII.

1.2. Aponta-se ainda que, nos termos da Portaria nº. 3.049, de 28 de outubro de 2020, foi instituído o Portfólio de Iniciativas Estratégicas da ANAC, entre as quais se destaca o Projeto Prioritário de Regulação Responsiva, designado ao patrocínio e condução pela DIR-RC.

1.3. Por fim, conforme Portaria nº. 10.583, de 22 de fevereiro de 2023, foi incluído na Agenda Regulatória da ANAC para o biênio 2023-2024 o tema *"Avaliação do modelo de regulação adotado pela Agência, de modo a possibilitar o aprimoramento da efetividade da fiscalização e da adoção de providências administrativas decorrentes da fiscalização, em especial com base nos conceitos e nas estratégias presentes na teoria da Regulação Responsiva"*, que se materializou no presente processo.

1.4. Pelo exposto, restam fundamentadas as motivações dos documentos aqui em análise, bem como os requisitos de competência quanto à elaboração da proposta, deliberação e decisão.

2. DA ANÁLISE

Da definição do problema

2.1. Como esclarecido, o presente processo é decorrente da constituição de discussão sobre a temática de regulação responsiva em Projeto Prioritário da ANAC, bem como de sua inclusão na Agenda Regulatória para o biênio 2023-2024.

2.2. Conforme registrado no Relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR) nº. 1/2023/PPRR/GT-ESPRO/GAPI/SPI (SEI 8740973), os estudos que resultaram na proposta em deliberação tiveram por origem a identificação de uma situação-problema que abrange elementos como:

- Alto volume de processos sancionadores;
- Pouca discricionariedade frente à diversidade de regulados;
- Percepção de baixa efetividade da aplicação de sanções no comportamento dos regulados;
- Sanções não atacam a causa raiz das infrações;
- Modelo de dosimetria que carece de proporcionalidade e razoabilidade;

- Alto custo administrativo do processo sancionador;
- Insegurança dos julgadores em tomar decisões mais razoáveis;
- Fiscalização com características reativa (foco na conformidade das regras, sem visão dos resultados a serem alcançados).

2.3. Nesse contexto, definiu-se o problema-regulatório a ser enfrentado pela equipe do Projeto Prioritário Regulação Responsiva (PPRR) como sendo o “**Modelo regulatório deficiente em termos de incentivos para que regulados retornem de forma célere e efetiva à conformidade e/ou busquem ultrapassar proativamente os padrões mínimos estabelecidos**”.

Dos principais eventos realizados

2.4. Para o desenvolvimento do PPRR, buscou-se uma abordagem com uso de vanguarda acadêmica, apoiada por equipe da Universidade de Brasília (UnB) especialista em regulação responsiva, bem como, internamente, foram abrangidas todas as unidades que de forma direta ou indireta participam do processo de fiscalização e de condução de processos administrativos sancionadores.

2.5. Adicionalmente, o grupo do PPRR desenvolveu eventos diversos para o esclarecimento dos princípios da regulação responsiva, bem como criação de engajamento dos servidores da ANAC e realização de troca de conhecimento com entes externos que também discutem a temática. Neste ponto, destaco os principais eventos realizados pela Agência, ou dos quais participamos, para conhecimento da sociedade:

- Regulação Responsiva hoje: experiências de implementação e resultados – ago/2020 – ANAC, ANATEL, UnB, FGV e CGU;
- ANAC Talks – evolução do processo sancionador na ANAC – ago/2020 – ANAC
- Encontros RADAR – Fiscalização Regulatória (Responsiva) – set/2020 – ANAC, UnB, ANATEL, ANTAQ e ANEEL;
- Modernização regulatória: diretrizes governamentais – out/2020 – ANAC, Ministério da Economia;
- Regulação Responsiva & Segurança Operacional: visão internacional (FAA e EASA) – nov/2020 – ANAC, EASA, FAA;
- ANAC Talks – Projetos Prioritários e o novo portfólio de iniciativas estratégicas da Agência – nov/2020 – ANAC
- Regulação Responsiva: entenda o que é esse modelo – jan/2021 – ANAC e UnB;
- Regulação Responsiva – fev/2021 – ANAC e OAB;
- Regulação Responsiva: aplicabilidade na aviação civil e situação da ANAC – abr/2021 – ANAC e UnB;
- ANAC Talks – fiscalização baseada em riscos – maio/2021 – ANAC;
- Regulação Responsiva: viabilidade jurídica para implementação do modelo na ANAC – jun/2021 – ANAC e UnB;
- Café com Regulação – incentivo a comportamentos virtuosos e colaborativos dos regulados – set/2021 – ANAC e ANTT;
- Desafios regulatórios da ANAC e novas perspectivas regulatórias da aviação civil – set/2021 – ANAC e UnB;
- Regulação Responsiva: construindo pontes entre risco e responsividade – set/2021 – ANAC e UnB;
- Jornadas da Regulação Responsiva – princípios e boas práticas internacionais – nov/2021 – ANAC e IATA;
- Os desafios do projeto prioritário de Regulação Responsiva da

ANAC – mar/2022 – ANAC e UnB;

- Jornadas da Regulação Responsiva – Parte 2: casos práticos – jun/2022 – ANAC e IATA;
- ANAC talks – construindo juntos a ANAC responsiva: uma nova Resolução nº 472/2018 – ago/2023 – ANAC; e
- Workshop de Processo Sancionador – dez/2023 – ANAC.

2.6. Além dos eventos listados, a equipe do PPRR realizou apresentações diversas para áreas específicas dentro da ANAC, destacando-se participações nos encontros de Núcleos Regionais de Aviação Civil (NURACs). A equipe participou da elaboração do conteúdo para o curso de Relações de Consumo no Transporte Aéreo, oferecido pela Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON), por meio da Escola Nacional de Defesa do Consumidor (ENDC), em parceria com a ANAC. Ademais, realizou diversas reuniões com outras agências reguladoras para troca de conhecimento e experiências, buscando trazer para a ANAC as melhores práticas atualmente existentes no governo, além de realização de encontro com o Tribunal de Contas da União (TCU) para apresentação do projeto e das perspectivas futuras sobre o tema na Agência.

Dos blocos de enfrentamento

2.7. Inicialmente, faz-se importante reforçar que a Regulação Responsiva não significa, de maneira alguma, relaxamento da Agência em seu papel de verificação do cumprimento de qualquer normativo, especialmente os relacionados à segurança.

2.8. Pelo contrário, mais do que o usual emprego exclusivo da lógica binária de comando e controle em qualquer situação de não conformidade, a abordagem da Regulação Responsiva prevê a utilização de uma combinação de ações, inclusive as de comando e controle, com foco no cumprimento da regulação e no comportamento do regulado, exigindo um esforço analítico ainda maior dos servidores da Agência que atuam nos processos de acompanhamento e de fiscalização. É dizer que, nesses processos, a Agência deve ponderar a melhor forma de abordar os erros cometidos pelos agentes, adotando as providências que se mostrem suficientes e necessárias para o atingimento da regulação.

2.9. No modelo responsivo, falhas cometidas por agentes que demonstrem disposição para colaborar devem ser abordadas com ações voltadas à conscientização e à promoção da imediata regularização, se assim se mostrarem suficientes para o retorno à conformidade. Em contrapartida, casos graves, reiterados descumprimentos, condutas lesivas ao sistema e descuidos relevantes devem ser enfrentados com medidas punitivas severas, além da imposição de medidas para retorno à regularidade.

2.10. Considerando essas premissas, e após as extensas discussões internas, apoiadas por equipe acadêmica da UnB, priorizou-se os blocos abaixo para enfrentamento do problema regulatório, quais sejam (SEI 8740973).

- Efetividade das providências adotadas pela Agência e dinâmica de instrumentos à disposição do tomador de decisão para adequada persuasão ou dissuasão.
- Aplicação de providências acautelatórias.
- Uso de instrumento de compromisso de cessação no âmbito das providências acautelatórias.
- Dosimetria das sanções de multa e suspensão, com foco em proporcionalidade e ponderação de portes e perfis de agentes.
- Revisão de aspectos procedimentais.

2.11. Em relação ao bloco *“Efetividade das providências adotadas pela Agência e dinâmica de instrumentos à disposição do tomador de decisão para adequada persuasão ou dissuasão”* abordou-se uma sistemática de adoção combinada das opções de ações levantadas, tendo como princípios a proposição de um modelo que proporcione às ações da ANAC um equilíbrio entre flexibilidade e adaptabilidade, segurança e previsibilidade e eficiência em termos de custos. Dessa forma, a proposição de solução regulatória focou em:

- reforçar o papel da fiscalização no sentido de ultrapassar a mera visão de ser um processo que “desencadeará a adoção de providência administrativa, caso constatada infração durante ou após a fiscalização” (atuais termos do art. 3º da Resolução nº 472/2018), adotando a visão de resultados definida para a atuação da Administração Pública, com foco no “monitoramento das atividades reguladas” e na “adoção dos mecanismos de incentivo necessários e adequados à promoção da conformidade e das melhores práticas no setor”;
- tornar expressa a necessidade de registro em sistema interno de toda e qualquer não conformidade observada, com as devidas comunicações e análises decorrentes da constatação de desvios;
- tornar mais clara a atuação da Agência no sentido de promover o retorno célere à conformidade, independentemente de se vislumbrar futuramente a aplicação de providência sancionatória ou não;
- estruturar a possibilidade de não instauração de auto de infração, superando o modelo automatizado de sanção por um modelo baseado em elementos mais dinâmicos e responsivos de decisão; e
- incorporar novas espécies de sanção (advertência, obrigação de fazer e obrigação de não fazer), com vistas a ampliar o leque de opções de direcionamento e incentivo ao setor.

2.12. Em relação aos blocos *“Aplicação de providências acautelatórias”* e *“Uso de instrumento de compromisso de cessação no âmbito das providências acautelatórias”*, inicia-se indicando que foram levados em consideração os apontamentos feitos pela Auditoria Interna da ANAC que tratou sobre o tema de providências acautelatórias (SEI 00058.006475/2022-68). Para estes blocos, a equipe do PPRR desenvolveu um subgrupo específico com especialistas da Agência para discussão focada, dada a sensibilidade do tema. Assim, a proposição de solução regulatória se concentrou em revisão pontual das disposições previstas na Resolução nº. 472/2018 sobre as providências acautelatórias, a ser complementada com a criação de guias e instrumentos de maior flexibilidade para consolidação de boas práticas, os quais poderão ter maior detalhamento técnico e poderão ser objeto de aprimoramento de forma mais célere. A princípio, o grupo do PPRR havia também incluído a proposta de revogação das disposições referentes ao Termo de Cessação de Conduta (TCC), contudo, após discussão interna feita com a Superintendência de Ação Fiscal (SFI), essa unidade expôs pedido de permanência do instrumento em razão de seu uso específico para casos de táxi aéreo e manutenção clandestinos. Assim, na proposição que aqui trago, mantive o instrumento no formato da atual Resolução nº. 472/2018.

2.13. Em relação ao bloco *“Dosimetria das sanções de multa e suspensão, com foco em proporcionalidade e ponderação de portes e perfis de agentes”* a estrutura proposta de ação foi a da adoção de modelo de dosimetria baseado em valor-base

único, preferencialmente escalonado por porte ou perfil de certificação e operação do agente regulado, para as sanções de multa e de suspensão. O cálculo de majoração ou redução de valores de multa varia da combinação de atenuantes e agravantes, limitando o valor da sanção ao mínimo de 20% e ao máximo de 300% do valor-base da multa prevista para cada infração. Dá-se ainda liberdade às áreas técnicas de estabelecerem em suas normas específicas, aprovadas por Diretoria Colegiadas, atenuantes e agravantes também específicos para o tema regulado, proporcionando maior harmonia na aplicação do instrumento. Quanto a este bloco, destaca-se, igualmente, que foi mantido o instrumento da infração administrativa de natureza continuada, sendo que para esse tópico o grupo do PPRR trouxe aprimoramento para fórmula de cálculo.

2.14. Em relação ao último bloco *“Revisão de aspectos procedimentais”*, trago os destaques consignados na AIR:

- incorporação de desconto pela não interposição de recurso;
- extinção do mecanismo de arbitramento sumário;
- atribuição de efeito suspensivo ao recurso administrativo no processo sancionador;
- previsão de hipóteses de regularização da representação processual;
- esclarecimento do termo inicial de cumprimento das sanções restritivas de direitos;
- esclarecimento redacional sobre a aplicação do termo inicial de cumprimento das sanções restritivas de direitos; e
- atualização do critério de alçada para decisão colegiada em segunda instância e da lista de resultados possíveis no julgamento em segunda instância.

Da proposta de resolução de infrações

2.15. Outra medida adotada pelo PPRR está centrada na revogação das tabelas de multas constantes na Resolução nº. 472/2018. Essas tabelas estabelecem valores mínimos, médios e máximos das sanções adotadas pela ANAC, salvo existência de previsão de sanção em legislação específica.

2.16. Desta forma, em substituição às referidas tabelas, é proposta a aprovação de resolução específica que passa a tratar das infrações à regulamentação da aviação civil, estabelecendo os valores-base de multa. Tais valores passam a ser referencias para os cálculos dos valores finais de multas trados nos processos administrativos sancionadores.

2.17. A resolução proposta inova na classificação dos agentes em grupos que consideram, por exemplo, tipo de regulado (pessoa física ou jurídica), função exercida quando do cometimento da infração, porte do operador ou tipo de operação. Busca-se, assim, proporcionalidade na aplicação da sanção de multa, observadas as características individuais de cada agente regulado.

Da motivação para o voto e agradecimentos

2.18. Da análise dos autos, verifica-se que o grupo do PPRR teve a preocupação de estudar profundamente o problema regulatório identificado, incluindo na discussão não apenas a sua equipe, em si, mas representantes de todas as áreas da ANAC atuantes na temática, bem como envolvendo e captando a percepção e conhecimento de entes externos experts no assunto.

2.19. Com a proposição aqui trazida, a ANAC busca avançar em seu relacionamento com os regulados e o com o sistema de aviação civil, ampliando o uso dos aspectos de cultura justa nos procedimentos internos de fiscalização e sanção. Intenciona-se com esta proposta normativa o estabelecimento de uma ponte sólida entre Agência e regulados, trançando incentivos claros para a efetiva conformidade normativa e para a construção de um ambiente saudável de adimplemento regulatório, marcando, em definitivo, um relacionamento de cooperação no setor. Objetiva-se também reduzir os custos administrativos, tanto para o Estado quanto para os regulados, evitando-se litígios prolongados e processos administrativos onerosos.

2.20. Observa-se que o PPRR teve o cuidado, de mesmo modo, de buscar compreender as necessidades internas, destacando-se a intensa proximidade com as áreas afetadas por meio de encontros e eventos de disseminação de conhecimento. Outro aspecto importante é que a proposição aqui trazida é fruto já adaptado após a realização extensa de Consulta Interna, na qual se teve a oportunidade de se captar mais de 250 contribuições e sugestões de melhoria do texto normativo.

2.21. Diante do exposto, julgo que a proposta apresentada pelo PPRR está suficientemente fundamentada para ser submetida ao processo de consulta e audiência públicas.

2.22. Na oportunidade, aproveito este voto para agradecer o apoio da equipe de especialistas da UnB, em nome do Professor Doutor Márcio Iorio Aranha, no desenvolvimento de todo o embasamento teórico de nossos estudos; o apoio da equipe da International Air Transport Association (IATA), em nome do sr. Marcelo Pedroso, no apoio para o desenvolvimento de eventos com autoridades estrangeiras da FAA e da EASA; e o apoio das equipes da ANATEL, ANEEL e ANTAQ, em nome de seus diretores, que nos ajudaram a compreender melhor o uso da regulação responsiva nos ambientes das agências reguladoras no Brasil.

2.23. Ademais, convido neste voto toda a comunidade de aviação civil, e sociedade em geral, a colaborarem ativamente no processo de participação social aqui proposto, uma vez que a efetiva implementação da regulação responsiva também depende da compreensão do setor, e da sociedade, quanto à visão da ANAC para o modelo regulatório em discussão.

2.24. Destaco que a proposta apresentada pelo PPRR acaba por dar aos regulados maiores margens de superação de não conformidades pontuais, mas por outro lado acaba por reforçar suas responsabilidades como um dos elos centrais da garantia da segurança e da qualidade das operações no setor aéreo.

2.25. Por fim, a regulação responsiva se alicerça na existência de um diálogo perene e na comunicação eficaz entre regulado e regulador, fato que destaca a importância deste momento de captação de percepções, para que possamos estabelecer uma regulação de alta qualidade e que promova um ambiente de comprometimento com a segurança contínua do sistema de aviação brasileiro.

3. DO VOTO

3.1. Assim sendo, ante todo o exposto e com base no conteúdo dos autos, **VOTO FAVORAVELMENTE** à instauração de **consulta pública**, pelo prazo de **60(sessenta dias)**, acompanhada da realização de **audiência pública**, acerca da proposta de revisão da Resolução ANAC nº. 472, de 6 de junho de 2018, submetendo-se à análise e avaliação pública, nos termos trazidos pelo grupo técnico do Projeto Prioritário Regulação Responsiva.

É como voto.

RICARDO BISINOTTO CATANANT

Diretor - Relator



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Bisinotto Catanant, Diretor**, em 05/03/2024, às 18:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **9749283** e o código CRC **1BD8B437**.

SEI nº 9749283