

SUMÁRIO**1. Introdução**[Síntese do Projeto](#)[Histórico de etapas e interações](#)[Cultura justa e as novas políticas e programas da ANAC](#)[Análise de Impacto Regulatório](#)[Consulta Interna](#)[Instrução do Processo](#)**2. Diretrizes responsivas e a visão de futuro da Agência****3. Reestruturação do modelo de análise e decisão sobre a necessidade de PAS**[Estrutura vigente da Resolução nº 472/2018](#)[Distinção entre tratamento da não conformidade e medida responsiva](#)[A necessidade da promoção de um ambiente de confiança](#)[O foco da providência sancionatória](#)[Funcionamento do modelo](#)**4. Nova pirâmide de enforcement**[Novas providências sancionatórias](#)[Nova dinâmica de definição da providência mais adequada ao caso](#)[Modelo de dosimetria revisitado](#)**5. Instrumentos consensuais**[Histórico normativo \(Res. 199 e Res. 472\)](#)[Ampliação de instrumentos e das hipóteses de celebração de acordo](#)[Amadurecimento progressivo do fluxograma de análise e pactuação](#)**6. Fluxograma do processo administrativo sancionador (PAS)**[Síntese das alterações procedimentais](#)**7. Providências acautelatórias**[Síntese das alterações](#)**8. Resolução de tipificações de infrações e atos subordinados****9. Regras de transição e a vigência do modelo**[Adaptabilidade das áreas](#)[Indícios de crimes](#)[Cláusula de vigência e Período de vacância](#)[Infrações cometidas em data anterior à entrada em vigor](#)[Diretrizes da Diretoria e a reavaliação contínua do modelo](#)**10. Conclusão****1. INTRODUÇÃO**

1.1. Em agosto de 2020 foi instituído na ANAC o Projeto Prioritário Regulação Responsiva. Esse projeto foi lançado pela Diretoria da Agência com o objetivo de promover uma reflexão aprofundada acerca do modelo de regulação adotado pela ANAC, de modo a possibilitar aprimoramentos em sua efetividade, em especial com base nos conceitos e nas estratégias presentes na teoria da Regulação Responsiva.

1.2. A iniciativa representa um novo passo da Agência no sentido de institucionalizar boas práticas e mecanismos regulatórios que ampliem ainda mais os indicadores de conformidade, qualidade e segurança no setor, com base em priorização de ações e recursos, adoção de novos instrumentos de incentivo à conformidade (sancionatórios e não sancionatórios), estímulo ao compartilhamento de informações e fomento à busca de soluções consensuais e simplificação regulatória. Há, nesse sentido, um alinhamento direto do projeto com o Planejamento Estratégico da ANAC para o período 2020-2026. O “Objetivo Estratégico 5 (OE5) - Garantir a regulação efetiva para a aviação civil de forma a permitir a inovação e a competitividade” prevê que as ações regulatórias da Agência devem ser fundamentadas em uma modelagem regulatória inovadora e de cunho responsivo:

A ANAC deve promover um ambiente regulatório favorável ao desenvolvimento e à inovação tecnológica do setor, alinhada à garantia da segurança da aviação civil. Para tanto, é primordial valer-se de uma regulação efetiva, capaz de responder tempestivamente às mudanças e inovações do mercado. Isso se reflete na necessidade de monitorar o estoque regulatório, fortalecer a Análise de Impacto Regulatório (AIR), ampliar a participação social e mensurar o impacto de suas regulações. Significa, portanto, construir um modelo de regulação responsiva e inteligente, sem barreiras e intervenções desnecessárias ao desenvolvimento e à competitividade. (Grifo nosso)

1.3. Já o “Objetivo Estratégico 4 (OE4) - Desenvolver a cultura de cooperação e a integração no setor” também se insere neste contexto, ao orientar a busca de uma maior cooperação no setor da aviação civil:

Considerando-se a complexidade inerente ao setor de aviação civil, é de extrema relevância o desenvolvimento de uma cultura voltada à cooperação e ao fortalecimento de relações pautadas no diálogo e na transparência, em busca do alcance de objetivos comuns. A promoção de um sistema cooperativo entre ANAC e regulados é fundamental para a criação de um ambiente favorável para o desenvolvimento seguro e sustentável do setor. A Agência deve aprimorar seus mecanismos de incentivos voltados ao cumprimento voluntário de requisitos, promover uma atuação baseada na orientação e na prevenção, buscar uma fiscalização efetiva com foco em resultados e fortalecer os canais de comunicação com todos os agentes do setor.

1.4. Desse modo, é esperado que a efetiva adoção na ANAC de uma modelagem regulatória responsiva seja capaz de fomentar uma cultura de confiança e efetividade na relação entre regulador e regulado, o que poderá auxiliar no aperfeiçoamento da normatização e da fiscalização aplicáveis ao setor de aviação

civil.

1.5. O projeto contribui, ainda, com o avanço institucional em direção ao “Objetivo Estratégico 7 (OE7) - Fortalecer a comunicação e o papel da Agência”, ao trazer para a comunicação interna, e com os regulados, a correta percepção sobre a atuação e a regulação da Agência, alinhada com as melhores práticas e focada em fomentar uma cultura de confiança e efetividade, com reflexos na integração dos atores setoriais ao longo de todo o ciclo regulatório, desde o início das discussões sobre problemas regulatórios até a efetiva implementação, fiscalização e monitoramento dos efeitos da regulação.

1.6. Nos estágios iniciais do projeto, a equipe desenvolveu textos de auxílio à compreensão da base teórica hoje tão referenciada, almejando que os debates que se iniciariam ao longo do projeto pudessem partir de uma noção básica de premissas e concepções presentes nos trabalhos acadêmicos. Para ambientação do leitor, transcreve-se abaixo os textos compartilhados no ambiente da intranet da Agência:

A Teoria da Regulação Responsiva tem origem em estudos acadêmicos realizados durante as décadas de 1970 e 1980 e em debates entre grupos defensores de uma regulação forte da atividade econômica e de grupos defensores de modelos estatais menos intervencionistas. Essa reflexão incluiu, ainda, o confronto de ideias entre aqueles que viam nas técnicas de persuasão (soluções não punitivas baseadas no convencimento e no diálogo) os mecanismos mais efetivos para incentivar o comportamento adequado dos agentes do mercado e, por outro lado, daqueles que entendiam como mais efetivas as técnicas de dissuasão (ameaças e penalidades severas adotadas para prevenir e coibir ações semelhantes por parte de outros agentes ou a reincidência do mesmo agente).

Como solução para a superação desses debates, a Teoria da Regulação Responsiva propõe que a autoridade estatal adote uma estratégia dinâmica de resposta às condutas dos agentes regulados, por meio da aplicação de instrumentos diversificados de dissuasão e persuasão de acordo com as motivações e o histórico de comportamentos dos agentes. Assim, o modelo considerado mais efetivo de regulação envolveria a combinação de estratégias de regulação mais intensa (por vezes com carga mais prescritiva) com estratégias de autorregulação e correção com atuação preponderante dos próprios agentes regulados, a depender do contexto (observados os riscos envolvidos, a maturidade do mercado, os mecanismos de controle disponíveis, as assimetrias de informação presentes, entre diversos outros fatores). No campo do incentivo à conformidade, a Regulação Responsiva propõe que sejam mescladas soluções negociais (ferramentas de enforcement brandas) e medidas mais contundentes (como revogação de autorizações e licenças ou mesmo de persecução penal dos infratores).

Como premissas para adoção desse modelo de atuação, caberia ao regulador estabelecer uma estrutura regulatória flexível e adaptativa compatível com os mais diversos contextos observados no segmento regulado, assim como buscar uma ampliação do diálogo e da coleta de informações para que fosse possível ter clareza quanto às estruturas e relações do mercado e às motivações dos agentes nele atuantes.

O marco teórico mais relevante está na obra "Responsive Regulation - Transcending the Deregulation Debate", de Ian Ayres e John Braithwaite, publicado em 1992 (clique no link para acessar a página da publicação, disponível na Biblioteca da ANAC). Uma das mais célebres diretrizes da teoria envolve o estabelecimento de uma pirâmide de medidas, que tem em sua base medidas de persuasão, aplicadas como primeira medida à maioria das irregularidades detectadas (base larga da pirâmide), escalando-se a pirâmide rumo às medidas de enforcement cada vez mais impactantes, até a cassação do instrumento que habilita o agente a operar no mercado (topo da pirâmide, reservado a um número reduzido de casos, em que se revelam desígnios claros de não aderir às regras do mercado e riscos mais significativos).

Entre os fundamentos para a adoção de uma estrutura piramidal estão as limitações de cada modelo de resposta estatal.

Com relação às medidas rígidas de dissuasão, alega-se que (i) são custosas para o Estado (que precisa manejar diversos procedimentos administrativos e judiciais para fazer valer as penalidades impostas), (ii) desconsideram o fato de a maior parte dos agentes cumprir voluntariamente as regras estabelecidas pela autoridade, pautada pelo intuito de garantir os padrões mínimos de qualidade e segurança, (iii) geram naturalmente uma cultura de resistência em razão dos receios de implicarem custos relevantes para os agentes e, com isso, desincentivam a inovação.

Por outro lado, a adoção de medidas puramente de persuasão (i) levaria a um maior índice de infrações diante da falta de receio quanto a possíveis consequências negativas do descumprimento das exigências setoriais e que, como consequência, (ii) acabaria por desencorajar os agentes já exemplares a continuarem investindo no aprimoramento da qualidade e da segurança dos serviços, uma vez que dificilmente teriam vantagem competitiva em relação aos demais agentes (que estariam no movimento de redução cada vez maior dos investimentos em conformidade e, por isso, praticariam preços mais baixos).

Assim, a teoria da Regulação Responsiva prevê a combinação de medidas de persuasão como primeira abordagem para os mais variados atores do setor, com escalada para os instrumentos de persuasão nos casos de descumprimento reiterado das regras e de adoção de comportamentos temerários. Em debates mais recentes, a pirâmide de enforcement teve reforço no campo da persuasão, com proposição de medidas de incentivo e reforço positivo aplicáveis às iniciativas de destaque de agentes virtuosos, como medida de encorajamento para que níveis superiores de segurança e qualidade sejam perseguidos, para além do mero compliance. É o que se chama "regulação aspiracional".

Um outro aspecto relevante nessa teoria é que, para que seja possível ao regulador adotar como primeira postura a persuasão, torna-se essencial que tenha à sua disposição ferramentas severas de enforcement que possam ser efetivamente aplicadas em caso de o agente manter-se desviado das regras e ações pactuadas na primeira interação com o regulador. Assim, quanto mais fortes e mais variadas forem as medidas de dissuasão à disposição do regulador (big sticks), maior será a possibilidade de se buscarem soluções persuasivas (speak softly) e maior será sua eficácia na mudança de comportamento dos agentes. Dessa forma, vislumbram-se oportunidades para que o regulador firme parcerias com outras autoridades que possam ter informações mais diretas do mercado e que possam ter instrumentos de dissuasão ainda mais efetivos, o que viria a complementar o poder de resposta estatal e induzir a adesão dos agentes regulados às medidas menos interventivas (e mais baratas) propostas inicialmente pelo regulador.

Por fim, diante da aproximação de regulador e regulados em busca de flexibilidade, cooperação e promoção de soluções negociais, maior seria o risco de captura dos representantes do órgão regulador. Como resposta, a teoria incentiva a adoção de um modelo de "tripartismo" baseado no empoderamento de grupos de interesse público, que dividiriam espaço na arena regulatória com regulador e regulado, em posição autônoma, cumprindo a função não apenas de fiscal da atuação de ambos (regulador e regulado), mas de terceira parte nas negociações e até mesmo detentor do poder de investigação de irregularidades, tanto do regulado quanto do próprio regulador, que poderia ter se omitido em adotar ação responsiva diante de falhas nos agentes regulados. Os autores da teoria reconhecem o caráter teórico do modelo proposto, mas apontam para uma série de vantagens ao se buscar tal ideal transparente e participativo.

Mas como a ANAC poderá implementar uma estrutura flexível e adaptativa para resposta eficiente aos diferentes eventos, contextos, históricos e motivações dos agentes da aviação civil?

Para refletir sobre esse desafio foi proposto o Projeto Prioritário “Regulação Responsiva”. A partir da disseminação das boas práticas regulatórias presentes na teoria e do diagnóstico do modelo regulatório atual (incluindo o modelo de dosimetria das penalidades previsto na Resolução nº 472, de 2018), a equipe do projeto pretende ter maior clareza quanto à estrutura regulatória ideal que a Agência deverá mirar nos próximos anos, buscando identificar em quais campos é possível a adoção de mecanismos de incentivo e premiação, em quais aspectos a fiscalização pode avançar para priorizar as atividades de maior risco e aplicar ferramentas de inteligência de coleta e gestão do maior volume de dados que deve ser obtido para monitoramento dos agentes regulados e, ainda, como as medidas de enforcement podem ser robustecidas e tornadas mais efetivas, para que a ANAC tenha instrumentos severos aplicáveis às violações mais graves e com maior risco.

Síntese do Projeto

1.7. Conforme descrito na Análise de Impacto Regulatório^[1], na etapa de constituição do Projeto Prioritário uma série de desafios e oportunidades de aprimoramento foi apontada pelo corpo diretor da Agência. Nesse sentido, entre as percepções colhidas, foram listadas:

- 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).

1.8. A implementação de iniciativas que contemple essa vasta gama de melhorias implicou o estudo das estratégias da ANAC nos diversos eixos de sua atuação, desde o monitoramento do setor, passando pelas estratégias de fiscalização e responsabilização de agentes, até a edição dos atos normativos e a definição do modelo regulatório para o setor.

1.9. Nesse sentido, como foco inicial a equipe de projeto se debruçou sobre os mecanismos de incentivo à conformidade e à adoção das melhores práticas por parte dos agentes regulados, com foco na adoção de instrumentos de persuasão e dissuasão que permitissem uma atuação mais célere e efetiva na

promoção da conformidade, qualidade e segurança no setor. Com a revisão da Resolução nº 472/2018, busca-se inicialmente aprimorar a pirâmide de *enforcement* vigente e otimizar o fluxo do processo sancionador e o modelo de tomada de decisão.

1.10. Com tal movimento, espera-se que haja a otimização de recursos da Agência na condução de processos administrativos sancionadores (face ao atual volume de processos sancionadores), com vistas a prover maior capacidade administrativa para atuação sistêmica e incisiva em relação a falhas que revelem maiores riscos e maior comprometimento da confiança que rege as relações entre regulador e regulados.

1.11. Em paralelo à reavaliação das estratégias de monitoramento, fiscalização e responsabilização, a equipe de projeto examinou ferramentas e estratégias voltadas à revisão do modelo normativo atual, de modo a refletir sobre percepções de alta carga prescritiva nos regulamentos da ANAC, muitas vezes baseados preponderantemente em requisitos de cunho formal e acompanhamento pouco dinâmico de determinadas realidades setoriais. A esse respeito, com o objetivo de fomentar uma reflexão mais profunda sobre o potencial de adoção de iniciativas de autorregulação, correção e outros modelos elencados na teoria responsiva (na chamada pirâmide de estratégias regulatórias^[2]), foi instituído grupo técnico destinado a revisitar o Guia de Análise de Impacto Regulatório da ANAC^[3], avaliar a completude das Diretrizes para a Qualidade Regulatória aprovadas pela ANAC em 2017^[4] e propor mecanismos para que os processos normativos periodicamente instituídos na Agência incorporem de forma robusta a visão responsiva para a regulação. Destaca-se, no ponto, que em função da limitação de recursos inerente a um projeto setorial, não caberia à equipe submeter a revisão as diversas resoluções e regulamentos brasileiros da aviação civil em vigor. Com o objetivo de fomentar uma implementação gradual das melhores práticas no âmbito regulamentar, busca-se a capacitação dos servidores e a definição de estratégias para que os processos normativos em andamento, e os próximos processos que se instaurarem na Agência, incorporem tais mecanismos de promoção da regulação responsiva.

1.12. Nesse diapasão, a própria Teoria da Regulação Responsiva parte do pressuposto de que o trabalho do regulador não se encerra com a avaliação de um problema regulatório e a adoção de uma linha de ação (geralmente normativa, que passa a ser objeto de fiscalização e incentivo) perene e estanque. Trata-se de um trabalho contínuo de avaliação dos resultados regulatórios e dos indicadores de desempenho setorial, com reavaliação dos instrumentos lançados pelo regulador e eventual incremento de ações ou mudança de foco, celebração de parcerias institucionais, promoção de ações de fomento e aculturação do setor, abertura à participação do setor e dos próprios usuários dos serviços, entre outras ações que possam ser implementadas com foco na efetiva promoção das finalidades traçadas para a regulação setorial^[5].

1.13. Serão também desenvolvidos, até a aprovação final das resoluções e propostas que compõem o projeto prioritário, com o objetivo de garantir a avaliação contínua do modelo regulatório, um Caderno de Diretrizes da Diretoria, com foco no amadurecimento contínuo das estratégias responsivas na Agência, e uma série de guias voltados a orientar as rotinas das áreas técnicas, buscando estabelecer referências e recomendações para a prática cotidiana das ações internas e interações com o público regulado, bem como promover padronização e uniformidade entre os diferentes focos e áreas de atuação da ANAC. Tais referências estão sendo construídas em grupos que contam com a participação de representantes de todas as unidades finalísticas da Agência.

Histórico de etapas e interações

1.14. Já na instauração do Projeto Prioritário, a Diretoria da Agência propôs a aproximação dos servidores com o ambiente acadêmico, com o objetivo de garantir uma compreensão mais profunda do arcabouço técnico presente na Teoria da Regulação Responsiva.

1.15. Nesse sentido, foi firmado com a Universidade de Brasília – UnB Termo de Execução Descentralizada – TED^[6], intitulado “Pesquisa e Inovação Acadêmica sobre Regulação Responsiva no Setor Aéreo Brasileiro”, sob a coordenação do Prof. D. Marcio Nunes Iorio Aranha Oliveira.

1.16. Durante o desenvolvimento da pesquisa acadêmica, foram realizadas reuniões de mapeamento de percepções do setor, rodadas interna de avaliação do modelo regulatório vigente e de iniciativas em execução no âmbito das áreas técnicas, com vistas à avaliação, bem como estudo focado em aspectos de regulação baseada em risco no âmbito da Superintendência de Padrões Operacionais – SPO. Os resultados da iniciativa foram consolidados no âmbito de três documentos^[7]:

- Meta 6 do TED: “Estudo sobre abordagem comando-e-controle e teorias da regulação apoiadas em incentivos, com ênfase na Regulação Responsiva e seus fundamentos, inclusive o desenho das pirâmides responsivas, bem como sua aplicação direta no setor aéreo”.
- Meta 8 do TED: “Estudo sobre correspondência entre modelos regulatórios apoiados em incentivos, em especial a Regulação Responsiva, e os princípios jurídico-constitucionais e a fiscalização regulatória da ANAC”.
- Meta 10 do TED: “Estudo com a proposta, para a temática escolhida pela Diretoria Colegiada da ANAC, de modelagem regulatória baseada em mecanismos de incentivos”.

1.17. Em paralelo ao grupo de pesquisa com a UnB, a equipe de projeto desenvolveu uma série de apresentações, discussões e eventos com o objetivo de discutir as recomendações presentes na Teoria da Regulação Responsiva, os desafios para a institucionalização no âmbito da Agência, bem como a visão de órgãos de controle e demais autoridades de referência com relação aos benefícios esperados com a abordagem responsiva. Destacam-se, nesse sentido, os seguintes eventos:

- 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.

1.18. No âmbito da discussão com representantes das áreas técnicas, foi estruturado grupo focado para a apresentação de minutas de resolução (i) sobre os incentivos e as providências voltados à promoção da conformidade regulatória e estabelecimento do rito do processo administrativo sancionador (PAS) no âmbito da ANAC e (ii) sobre infrações à regulamentação da aviação civil e estabelecimento dos valores-base de multa para as infrações listadas. Nesse sentido, foram feitas apresentações em eventos de capacitação periódica de inspetores da ANAC, encontros de NURACs, eventos de ambientação junto à Superintendência de Gestão de Pessoas, e rodadas com as assessorias da Diretoria.

1.19. Em âmbito externo, a equipe apoiou a SENACON na elaboração de material sobre regulação responsiva para o curso de Relações de Consumo no Transporte Aéreo. Foram também realizadas reuniões com outras agências reguladoras para troca de conhecimento e experiências, além de encontro com representantes do Tribunal de Contas da União – TCU para apresentação do projeto e das perspectivas futuras sobre o tema na Agência.

Cultura justa e as novas políticas e programas da ANAC

1.20. Como identificado no problema regulatório (que será mais profundamente explorado na próxima seção), percebeu-se que o modelo de regulação adotado pela ANAC era deficiente em termos de incentivos para que o regulado retornasse de forma célere e efetiva à conformidade, ou para que ele buscasse ultrapassar de forma proativa os padrões mínimos estabelecidos. Desse modo, a concepção da proposta normativa convida a uma mudança de pensamento na forma como a ANAC enfrenta a busca pelo adimplemento regulatório, e na forma de como estabelecer a melhor cooperação entre regulado e regulador.

1.21. O conceito de cultura justa vem sendo discutido amplamente no mundo por diversas autoridades, e inclusive pela ANAC, que já adota seus princípios no tratamento da segurança operacional. Em uma revisão sobre o tema, a *NLR Air Transport Safety Institute*, braço da NLR que é uma organização dos Países Baixos dedicada para inovação aeroespacial, citando Reason^[8], define a cultura justa como sendo a atmosfera de confiança no qual as pessoas são encorajadas, e até mesmo premiadas, por fornecerem informações essenciais relacionadas à segurança, mas na qual também é clara a linha desenhada entre o comportamento aceitável e não aceitável^[9].

1.22. Ainda citando autoridades neerlandesas, em relatório recente^[10] de investigação de incidente aeronáutico, a *Dutch Safety Board*, trouxe importante luz sobre o conceito de cultura justa, acrescentando que a cultura justa contribui para um ambiente no qual os empregados se sentem livres para reportarem eventos e situações de risco à segurança, e ela também ajuda as organizações a aprenderem com esses acontecimentos. A *Dutch Safety Board* destaca que o ponto inicial da cultura justa está em se perceber que comportamentos que vão contra à segurança usualmente não acontecem de forma intencional, e esses acontecimentos devem ser vistos como oportunidade para as organizações aprenderem.

1.23. Nesse sentido, ao se observar a proposta normativa, em especial os primeiros artigos, percebe-se a preocupação do projeto prioritário em introduzir os elementos da cultura justa no texto. No artigo 1º, intencionalmente, é posto em primeiro plano que a intenção do regulamento é estabelecer os incentivos necessários e adequados à conformidade e à garantia da segurança e da qualidade da aviação civil. Em sequência, o artigo 4º aponta que a fiscalização da ANAC compreende o conjunto de ações destinadas ao monitoramento das atividades reguladas e à adoção dos mecanismos de incentivo necessários e adequados à promoção da conformidade e das melhores práticas do setor. Vê-se, pois, que de início o texto já se alinha ao conceito de cultura justa, trazendo de pronto a intenção de um novo olhar na atuação da ANAC junto ao regulado quando da análise de descumprimento de nossas regras.

1.24. Sedimenta esse novo posicionamento os textos sequenciais, vejamos: os parágrafos do artigo 4º indicam uma abordagem da fiscalização da ANAC na qual são privilegiados o monitoramento contínuo, a atuação preventiva e educativa, a cooperação entre regulador e regulado, a adoção de mecanismos de incentivo ao cumprimento voluntário de requisitos e a mitigação proporcional dos riscos identificados, ademais, repisa-se o incentivo e valorização da atitude colaborativa do regulado na manutenção e elevação dos níveis de segurança e de qualidade dos serviços prestados.

1.25. O artigo 5º traz uma contrapartida da ANAC, para que a Agência amplie o relacionamento saudável com o regulado, e mantenha suas ações voltadas para educação e capacitação do setor, além da disseminação de conhecimento e informações relevantes. Por fim, do artigo 6º ao 8º houve a preocupação de introdução dos conceitos da cultura justa quando da identificação de não conformidades no desempenho do regulado, indicando-se a importância na correção dos riscos e promoção da conformidade, mas não se excluindo a ação mais incisiva da ANAC quando justificada a necessidade de adoção de providências administrativas, conciliando-se assim o conceito de incentivo ao retorno à conformidade e estabelecimento de limites aos comportamentos aceitáveis e não aceitáveis.

1.26. Na esteira do proposto, aproveita-se a oportunidade para se descrever brevemente a experiência da Federal Aviation Administration – FAA, autoridade estadunidense de aviação, e o seu *Compliance Program*. Em 2015 aquela autoridade lançou um programa chamado *Compliance Philosophy*, posteriormente renomeado para *Compliance Program*. A FAA descreve que referido programa a ajudou, em sua esfera de atuação, a atingir correções efetivas, rápidas e eficientes de desvios normativos. O programa se baseou em ações colaborativas entre regulado e regulador na abordagem de soluções de problemas de descumprimento normativo identificados, baseado na confiança mútua e em uma comunicação transparente e cooperativa^[11].

1.27. Assim, com a presente proposição normativa, busca-se replicar na Agência experiências positivas de incentivo ao cumprimento dos regramentos experimentadas por outras autoridades nacionais e internacionais.

1.28. Importante reforçar neste ponto que a revisão do modelo de *enforcement* da Agência, derivado da revisão da Resolução nº 472/2018, não vai de maneira alguma substituir ou se impor às políticas e programas atualmente já existentes na ANAC, em especial a Política de Proteção de Dados e Informações de Segurança Operacional^[12], o Programa de Notificação de Desvios^[13], e o Programa de Reportes Mandatórios de Segurança Operacional. Ao contrário, intenciona-se, com a proposta normativa trazida, uma completa harmonização dos conceitos relacionados à identificação de desvios normativos e de retorno à conformidade, valorizando ações colaborativas para solução de problemas e riscos identificados tanto pela Agência quanto pelos regulados, estabelecendo uma abordagem aberta, transparente, justa e eficiente para o melhor funcionamento do sistema de aviação civil brasileiro.

Análise de Impacto Regulatório

1.29. Em 18/06/2023 foi apresentado o Relatório de Análise de Impacto Regulatório^[14] desenvolvido pela equipe, contendo a descrição do problema regulatório identificado e das oportunidades de avanço a partir dos diversos insumos colhidos interna e externamente (incluindo trabalhos técnicos com UnB, rodadas de discussão com órgãos de controle e agências federais).

1.30. A partir das percepções de problemas relatadas anteriormente (na seção sobre a síntese do projeto), o problema regulatório foi definido como “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”.

1.31. Em sua apuração foram listados como causas:

- Critérios de definição de providências (sancionatória ou preventiva) e de dosimetria das sanções (valores de multa e prazos de suspensão) que não refletem em normativos os melhores incentivos à conformidade.
- Evolução do modelo sancionatório com pouco foco na efetividade (no longo prazo) - norma geral (Resolução nº 472, de 6 de junho de 2018) e normas específicas (materiais).
- Tratamento normativo único em termos de providências aplicáveis para diferentes perfis de regulados.
- Incompreensão por parte do regulado acerca dos requisitos (situações esperadas).
- Divulgação limitada (penalidades aplicadas, após trânsito em julgado, não são divulgadas de forma mais ampla para o setor e potenciais outros interessados, o que pode reduzir efeitos preventivos para os demais agentes e incentivos indiretos perante terceiros contratantes, consumidores e outros atores que tenham interesse no histórico dos regulados).
- Critérios normativos complexos ou que abrem margem para interpretações diversas.
- Discrepância de julgamento (entre diferentes instâncias) para casos análogos.
- Desconhecimento por parte do regulado acerca do processo e dos objetivos do *enforcement*.
- Não acompanhamento dos efeitos das decisões que aplicam providências (monitoramento da efetividade e dos impactos em cada tema ou regulamento).
- Limitações à efetiva cobrança das multas aplicadas (incentivo extrínseco que na prática acaba limitado).
- Fiscalização com efetividade limitada na identificação de problemas mais complexos e profundos, bem como na promoção do tratamento efetivo das causas dos problemas.
- Dispersão de informações sobre o histórico e a conduta do regulado (entre Unidades, entre instâncias e entre sistemas).
- Tratamento único de fiscalização para perfis diferentes de regulados (com risco e desempenho semelhantes).

1.32. E como consequências:

- Descrença do regulado no sistema regulatório da ANAC, o que o leva a não ser colaborativo, gera sensação de injustiça e reduz a disposição dos agentes a compartilhar informações relevantes a respeito do funcionamento do sistema, como reportes sobre eventos de segurança, fragilidades identificadas, entre outras.
- Manutenção dos níveis de não conformidade, com reflexo em segurança e qualidade do serviço prestado.
- Riscos e exposições geradas por tentativas de aplicar no caso concreto sanções de forma mais razoável e proporcional, mas fora da literalidade dos regulamentos.

- Alto índice de inconformismo, com recursos administrativos e judicialização.
- Multas e outras penalidades desproporcionais.
- Alto custo do processo sancionador (volume de processos e alocação de homem-hora em cada processo).
- Retrabalho das instâncias para autos que são arquivados ou decisões que são superadas.
- Inscrições em Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN e em Dívida Ativa, bem como outros impactos de multas que não podem ser suportadas pelo agente penalizado.

1.33. Com base nos objetivos traçados para enfrentamento do problema (flexibilidade e adaptabilidade; segurança e previsibilidade; e eficiência em termos de custos), foram listadas diferentes alternativas para 4 blocos temáticos, quais sejam:

- 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; e
- dosimetria das sanções de multa e suspensão, com foco em proporcionalidade e ponderação de portes e perfis de agentes.

1.34. Após comparação das opções, concluiu a equipe pela proposição do seguinte conjunto de ações, conforme síntese trazida no sumário executivo da AIR:

- incorporação de espécies sancionatórias extraídas do benchmarking nacional (advertência, obrigação de fazer e obrigação de não fazer);
- substituição das providências preventivas pela adoção de modelo dinâmico de comunicação, promoção do retorno à conformidade e monitoramento de indicadores de desempenho e perfil de conduta;
- previsão da possibilidade de não lavratura de auto de infração, em decisão orientada por elementos como a severidade abstrata da não conformidade identificada, as circunstâncias que envolvem o fato, a conduta apurada, o histórico de conformidade e cooperação do regulado, o caráter pedagógico da medida e a garantia da manutenção da efetividade da norma, obtidos dos processos de certificação, fiscalização e monitoramento mais amplo, incluindo o acompanhamento do retorno à conformidade descrito na proposição anterior;
- a incorporação de ferramentas consensuais de ajustamento e superação de práticas, com previsão em formato aberto à posteriores detalhamentos, direcionamentos e recomendações internas;
- 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 suspensão, com majoração ou redução de valores de acordo percentuais derivados da combinação de atenuantes e agravantes (rol ampliado de circunstâncias) aplicáveis ao caso, os quais assumem pesos específicos, com modificações na fórmula de cálculo da multa no caso de infrações de natureza continuada;
- 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, incluindo a revogação das disposições referentes ao TCC;
- adoção de melhorias incrementais ao rito administrativo dos processos sancionadores, com destaque para as seguintes proposições:
 - 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;
 - atualização do critério de alçada para decisão colegiada em segunda instância e da lista de resultados possíveis no julgamento em segunda instância.

1.35. Na fase seguinte à AIR, a equipe se debruçou sobre a incorporação de tais soluções regulatórias ao texto normativo que rege o processo sancionador na Agência. Nesse sentido, em linha com a tendência de migração das tipificações de infrações para os anexos dos normativos que estabelecem as respectivas obrigações, as tipificações hoje presentes nos anexos à Resolução nº 472/2018 foram incorporadas a uma minuta de resolução específica, com descritores de condutas revisados e sistemática de aplicação detalhada no corpo do ato.

1.36. Em que pese o alinhamento institucional a respeito das soluções apontadas na AIR^[15], após reavaliação do modelo de dosimetria presente na minuta submetida à consulta interna, três mudanças de maior relevância foram introduzidas na proposta, com impacto nas ações listadas acima.

1.37. De partida, em vista da dinâmica de acompanhamento mais próximo dos histórico e do perfil dos agentes regulados, a equipe propôs que a definição da providência sancionatória (ampliada pelo projeto com a advertência e as obrigações de fazer e de não fazer) se mantenha calcada nos elementos "gravidade" e "histórico do agente", sem que haja, no entanto, uma lista exaustiva de situações em que se aplique uma ou outra espécie sancionatória. Para tanto, como já é prática corrente das unidades, exige-se das áreas de julgamento fundamentação precisa quanto à caracterização da criticidade do contexto para caracterização da sanção ou das sanções mais adequadas ao caso.

1.38. Uma segunda mudança de maior impacto, inclusive provocada a partir de debates com pesquisadores e professores acadêmicos de destaque^[16], refere-se ao modelo de dosimetria em revisão. No formato atual, as atenuantes e agravantes presentes na Resolução nº 472/2018 podem resultar na aplicação de três valores de multa – um patamar inferior, quando preponderam circunstâncias atenuantes, um patamar médio quando há empate de circunstâncias ou quando nenhuma delas se aplica ao caso e um patamar superior quando preponderam as agravantes. Por praxe, os valores das tabelas triades de multas (vide anexos à Resolução nº 472/2018) são proporcionais a 4 (inferior), 7 (médio) e 10 (superior). Em termos percentuais, partindo-se do intermediário há, portanto, a possibilidade de redução ou elevação de 42,86% do valor de multa. Nesse formato, como se observa, todas as circunstâncias possuem o mesmo peso para a ponderação da sanção, o que é utilizado para fins de fixação do valor da multa e da duração da suspensão^[17].

1.39. A proposta submetida à consulta interna previa um rol ampliado de circunstâncias agravantes e atenuantes, cada uma com pesos próprios (incluindo a possibilidade de gradação interna de pesos caso a aplicação do fator seja parcial ou integral). Os possíveis valores obtidos do somatório de pesos (negativos para atenuantes e positivos para agravantes) corresponderiam, por meio de uma sistemática de faixas de valores, a um percentual que seria aplicado sobre o valor-base de multa. Assim, na nova sistemática parte-se de um valor-base específico, sobre o qual se aplicam margens de redução ou de majoração de acordo com o somatório final de atenuantes e agravantes, limitado ao mínimo de 20% e ao máximo de 300%. Dessa forma, no extremo de incidência das atenuantes a multa pode ser reduzida a um quinto do valor-base previsto nas tabelas ou, no outro limite, majorada em três vezes o valor-base aplicável.

1.40. Foram listados inicialmente os fatores multiplicadores de 20%, 40%, 60%, 80%, 100%, 150%, 200% e 300%. A equipe de projeto, diante de provocação com relação à carga de prescrição trazida nas faixas e pesos, trouxe sugestão no sentido de fixar na resolução o rol de circunstâncias atenuantes e agravantes e margem de redução e majoração (entre 20% e 300%), de modo que a concreção do modelo seja trazida pelas áreas técnicas, especializadas no monitoramento e no julgamento das infrações estabelecidas, de forma a tornar o modelo mais adaptado à realidade de cada eixo temático da regulação. Nesse sentido, como será abordado em maiores detalhes, a proposta foi simplificada, mas prevê a possibilidade de que sejam adotados atos das áreas que tragam uma parametrização específica para a incidência das circunstâncias, garantindo a padronização no julgamento e a transparência para os agentes regulados, sem prejuízo para que o modelo de aplicação da dosimetria seja progressivamente aprimorado, respeitados os limites estabelecidos.

1.41. Por fim, terceiro ponto de mudança identificado como oportuno após a conclusão da AIR foi a reavaliação da proposta de simplificação das disposições sobre aplicação de acautelatórias nos casos de “condutas para as quais não caiba a implementação de medidas corretivas ou mitigadoras suficientes para demonstrar a cessação da conduta ou para restaurar o nível de segurança aceitável” (quando aplicável o Termo de Cessação de Conduta – TCC).

1.42. Após rodadas diversas de discussão entre equipe de projeto e unidades que utilizam em maior volume o instrumento, observou-se que o instrumento representa ferramenta de apoio à atuação da Agência em casos sensíveis à segurança, especialmente nos casos em que o padrão de conduta do agente pode refletir riscos inaceitáveis, exigindo acompanhamento mais próximo por parte da Agência e compromissos adicionais por parte do regulado.

1.43. Nesse sentido, com o objetivo de otimizar o uso do instrumento, as superintendências têm buscado a reavaliação dos procedimentos internos com vistas a selecionar de forma cada vez mais assertiva os contextos compatíveis com a aceitação do compromisso pela ANAC, bem como em função dos riscos envolvidos em determinadas violações e do histórico dos agentes responsáveis.

1.44. A proposta ora submetida à deliberação do Colegiado retoma, portanto, disposições análogas às presentes na Resolução nº 472/2018, com ajustes pontuais que não afetam o cerne do instrumento.

Consulta Interna

1.45. No período de 21/08 a 10/09/2023 foram compartilhados em âmbito interno os estudos regulatórios e minutas de atos que fundamentam as propostas ora submetidas à ampla participação social. No período, foram recebidas mais de 250 contribuições de servidores da Agência, as quais geraram significativos aprimoramentos para as versões iniciais dos documentos e propostas.

1.46. Um dos desafios para a implementação na ANAC das novas estratégias regulatórias ancoradas nas boas práticas da regulação responsiva é o grande escopo regulatório da Agência, que disciplina, fiscaliza e orienta a atuação do setor em temas atrelados à infraestrutura aeroportuária (incluindo o impacto às operações da fauna no entorno aeroportuário e o impacto da própria operação na infraestrutura em termos de ruído à vizinhança), à formação de profissionais do setor, à prevenção do uso de substâncias psicoativas, à certificação das aeronaves e demais equipamentos, à segurança aviação contra atos de interferência ilícita, à garantia de sustentabilidade do setor (com destaque para a redução de emissão de CO2 e adoção de combustíveis sustentáveis), à definição e aplicação dos padrões operacionais a segmentos que vão desde o voo recreativo de seus proprietários, à aplicação de defensivos agrícolas em áreas remotas do país, chegando ao transporte internacional de passageiros e cargas, sem descuidar o olhar para novas tecnologias de drones, motores elétricos, vertiportos e outros temas.

1.47. Nesse sentido, ao longo dos diversos eventos internos de discussão do tema, incluindo o período em que todos os servidores da Agência puderam tirar dúvidas e apresentar contribuições às propostas, foram também discutidas as estruturas administrativas necessárias à promoção da fiscalização regulatória e à aplicação dos critérios indicados na minuta de resolução para fins de definição dos instrumentos de persuasão e dissuasão mais adequados a cada contexto.

Instrução do Processo

1.48. Conforme referências feitas ao longo desta Nota Técnica, a instrução do presente processo regulatório conta inicialmente com os documentos pertinentes ao estágio de Análise de Impacto Regulatório (Relatório de AIR nº 8740973 e Anexos 8743114 e 8743117), concluído com a deliberação por parte da Diretoria no âmbito da 18ª Reunião Administrativa Eletrônica da Diretoria Colegiada, realizada nos dias 19 a 23 de junho de 2023.

1.49. Na etapa de desenvolvimento da proposta (seguindo divisão de etapas presente na Agenda Regulatória da ANAC, baseada no fluxograma do processo normativo presente na Instrução Normativa nº 154, de 20/03/2020), são lançados os seguintes documentos:

- Nota Técnica nº 1/2024/PPRR/GT-ESPRO/GAPI/SGM (SEI nº 9622695), contendo o detalhamento das mudanças centrais propostas em relação à atual Resolução nº 472/2018, com amparo em estudos presentes na AIR;
- Proposta de Ato nº 9622700, contendo minuta de Resolução que “dispõe sobre os incentivos e as providências voltados à promoção da conformidade regulatória e estabelece o rito do processo administrativo sancionador no âmbito da ANAC”, em substituição à Resolução nº 472/2018;
- Proposta de Ato nº 9622703, contendo minuta de Resolução que “dispõe sobre infrações à regulamentação da aviação civil e estabelece valores-base de multa para as infrações listadas”, em substituição aos anexos à Resolução nº 472/2018, incluindo disposições no corpo do ato que orientam a aplicabilidade das tipificações de infração;
- Quadro Comparativo de Alterações (SEI nº 9622724), em que são indicadas as mudanças da proposta principal em relação ao normativo vigente, incluindo referências para os objetivos almejados com a alteração;
- Justificativa para a Consulta Pública (SEI nº 9622722), documento que apresenta em linguagem comum os objetivos da iniciativa e detalha o conteúdo dos documentos submetidos à participação social e a forma de participação e contribuição; e
- Minuta de Aviso de Consulta Pública (SEI nº 9622748), a ser publicado em diário oficial.

1.50. Seguindo diretriz de ampla comunicação estabelecida pela Diretoria, ao longo do período destinado ao recebimento de contribuições da sociedade, será conduzida Audiência Pública em formato híbrido (participação presencial em auditório, com transmissão pelo canal da Agência no Youtube), em que poderão ser solucionadas dúvidas dos agentes e apresentadas contribuições para aprimoramento das propostas.

2. DIRETRIZES RESPONSIVAS E A VISÃO DE FUTURO DA AGÊNCIA

2.1. O modelo conceitual trazido pela Teoria da Regulação Responsiva, em síntese muito apertada, pode ser descrito como uma abordagem adaptativa da regulação calcada na modelagem dinâmica e escalável de estratégias regulatórias e instrumentos de persuasão e dissuasão dos regulados em resposta às estruturas de mercado, às motivações dos agentes regulados e ao comprometimento do mercado em fazer cumprir suas próprias normas, sempre com foco na identificação da melhor combinação de incentivos (intrínsecos e extrínsecos) para que o conjunto de regras (erigidas pelos próprios regulados ou pelo regulador) obtenha os melhores indicadores de conformidade e, em última medida, sejam atingidas as finalidades pretendidas com a intervenção regulatória no setor.

2.2. Nesse sentido, uma das primeiras percepções por parte da equipe de projeto é que não se trata de uma mudança de procedimento, mas sim da sedimentação de uma cultura regulatória, a exigir adaptação progressiva tanto dos agentes estatais envolvidos em sua aplicação quanto dos profissionais e entes regulados atuantes no setor e responsáveis em última medida pela aplicação das regras e procedimentos definidos pelo Poder Público.

2.3. A Agência, nessa trilha, segue passos de outros reguladores federais^[18] no aperfeiçoamento de procedimentos e na revisão de normativos que orientam a condução dos processos de fiscalização e de aplicação de providências administrativas. Como se observa na atuação de tais entes, o processo envolve alinhamento institucional, capacitação de servidores, criação de rotinas de análise e interlocução com os agentes setoriais e representantes de interesses dos agentes. As propostas em destaque fazem parte de um movimento que passa pela aprovação das Diretrizes para a Qualidade Regulatória na ANAC^[19], pela aprovação da Resolução nº 472/2018 no âmbito do Projeto Prioritário *Enforcement*, já diretamente baseado em elementos da Regulação Responsiva, e pela adoção de estratégias de fiscalização baseada em risco no âmbito do Programa de Implementação do PSOE-ANAC.

2.4. No passo atual, as propostas de resolução em tela abrem para a Agência a oportunidade de uma atuação mais dinâmica e ancorada em indicadores mais ricos de historicidade de conformidade e cooperação dos agentes regulados. Como amplamente debatido no âmbito da Análise de Impacto Regulatório^[20], um dos elementos centrais da modelagem reside na tomada de decisão estratégica da lavratura de autos de infração. Para tanto, a proposta supera a sistemática atual de avaliação de providência aplicável segundo o Compêndio de Elementos de Fiscalização – CEF e histórico do Agente naquele elemento de fiscalização específico, para agregar uma avaliação mais rica de elementos como “a natureza da não conformidade identificada, as circunstâncias que envolvem o fato, a conduta e, no que couber, o histórico de conformidade e de cooperação do regulado, o caráter pedagógico da medida e a garantia da manutenção da efetividade da norma”^[21].

2.5. Para viabilizar que esta decisão seja tomada com base em parâmetros sólidos e sistemática adequada, a Agência está desenvolvendo uma série de materiais de referências (guias) a partir do trabalho coordenado das áreas técnicas, integrados com produtos do Programa PSOE, como o Manual “Fiscalização baseada em riscos”^[22], e com os sistemas internos de controle dos achados de fiscalização e histórico de atuação da ANAC. A esse respeito, destaca-se que se encontra em fase de implantação na Agência o Sistema de Governança, Risco e Conformidade – GRC-ANAC, ferramenta que centraliza os procedimentos em uma única plataforma e possibilita a gestão integrada da fiscalização (planejamento, execução e registro das informações passam a ser feitos apenas no sistema, sem a necessidade de usar ou alimentar várias ferramentas).

2.6. Outra frente de amadurecimento da Agência diz respeito à comunicação com agentes regulados, usuários dos serviços, órgãos públicos e entes interessados no sistema da aviação civil. Como destacado na introdução, em função da busca por soluções consensuais e do diálogo para construção de soluções mais efetivas para o setor, é prevista a ampliação das ações de comunicação, seja no âmbito do acompanhamento das operações e da implementação de ações corretivas ou obrigações adicionais aplicadas, seja no próprio processo normativo. O compartilhamento de informações voltadas à melhoria da segurança (destacado na seção da Cultura Justa) e a proatividade dos agentes na apresentação de soluções efetivas e céleres para falhas ou dificuldades identificadas ganha papel central nesse ambiente. Como consequência, também ganha relevo no âmbito da responsabilização de agentes o eventual envio de informações inexatas ou adulteradas.

3. REESTRUTURAÇÃO DO MODELO DE ANÁLISE E DECISÃO SOBRE A NECESSIDADE DE PAS

Estrutura vigente da Resolução nº 472/2018

- 3.1. O aperfeiçoamento do modelo regulatório da Agência, capaz de tratar, adequadamente, o equilíbrio entre a segurança operacional e os níveis de atividade no âmbito do sistema de aviação civil, tem merecido atenção crescente nos últimos anos, pela ANAC.
- 3.2. Nessa perspectiva, o papel, e a proporcionalidade, das medidas sancionatórias dirigidas aos regulados vem sendo objeto de estudo pelo menos desde 2010, quando pretendeu-se rediscutir a revisão dos normativos que tratavam do processo administrativo para apuração de infrações e aplicações de penalidades no âmbito da competência da ANAC, à época disciplinado na Resolução nº 25/2008^[23]. Na ocasião, ficou registrado como problema a ser enfrentado a “dosimetria correta da punição”^[24].
- 3.3. Passados 5 anos, e depois de contribuições feitas pelas diversas áreas pelas quais circulou o processo^[25], em 15/07/2015, o tema passou a ser “conduzido na forma de projeto, dentro da iniciativa estratégica que visava regulamentar as ações decorrentes do poder de polícia da ANAC, constante do Planejamento Estratégico 2015/2019”^[26].
- 3.4. A percepção crescente de que as ações que a ANAC então adotava no âmbito de suas atividades de fiscalização não dotavam, como deveriam, de efetividade os padrões por ela estabelecidos originou, na Agência, o “Projeto *Enforcement*”, alçado ao *status* de projeto prioritário quando da instituição da Carteira de Projetos Estratégicos da ANAC, por meio da Portaria nº 99/2016, em 19/01/2016^[27].
- 3.5. No decorrer dos estudos que fizeram parte do “Projeto *Enforcement*”, registrou-se, na Nota Técnica nº 2/2016/SPI (SEI nº 0008405)^[28], de 09/09/2016, como causas dessa falta de efetividade, em linhas gerais:
- (i) a existência de “normas materiais muito detalhistas”, fato que, associado ao caráter eminentemente punitivo dos instrumentos de *enforcement*^[29], “exige um grande esforço para definir e priorizar quais requisitos regulamentares são mais importantes, de forma a tornar as atividades de fiscalização mais efetivas sob o ponto de vista de manutenção das condições de segurança”;
 - (ii) a existência de instrumentos unicamente punitivos para o *enforcement*: a ausência de “instrumentos mais brandos” prejudicaria o comportamento de cooperação do regulado e a sua propensão ao cumprimento voluntário das normas;
 - (iii) o ônus que o processo sancionatório impõe à ANAC e aos seus regulados, e da redução dos efeitos educativos da penalidade em razão de sua longa duração.
- 3.6. Foram sugeridas como alternativas para o tratamento dessas questões (i) a revisão das normas materiais da Agência, “tornando-as menos detalhistas e prescritivas”; e (ii) a criação de mecanismos de *enforcement* adicionais, de caráter não punitivo.
- 3.7. A segunda opção foi a escolha da equipe do projeto, tendo sido um dos resultados do projeto, a criação de mecanismos de *enforcement* adicionais, de caráter não punitivo – o que acabou se materializando na instituição das medidas preventivas com a edição da Resolução nº 472/2018.
- 3.8. A despeito do significativo avanço trazido pela previsão das medidas preventivas, seu alcance inicial foi, de certa forma, limitado, na medida em que essas providências administrativas, como regra, serviam como medida anterior à própria aplicação da medida sancionatória, notadamente nos casos de reiteração da conduta após a aplicação da providência preventiva.
- 3.9. Com a crescente percepção, na Agência, da capacidade limitada de resposta dos modelos apriorísticos de decisão, alinhada ainda aos esforços em busca da melhoria da qualidade regulatória que vêm se desenvolvendo no âmbito do Projeto Prioritário Regulação Responsiva, a compreensão quanto às providências administrativas como instrumento de *enforcement* evoluiu. Assim, repensou-se a atuação da Agência de forma a permitir uma decisão mais adequada, no caso concreto, quanto à providência a ser tomada em face do regulado diante da identificação de uma não conformidade a ele associada.
- 3.10. Sob a ótica da responsividade, significou levar às áreas de fiscalização a avaliação quanto às medidas necessárias para que se entenda garantido o nível de segurança adequado da aviação civil – aspecto primordial nessa apreciação – dentre as quais está a da desnecessidade de persecução de medida sancionatória, acaso aquele objetivo esteja assegurado^[30].
- 3.11. O que se pretende, agora, é avançar nesse caminho, para oferecer um modelo de decisão que facilite a percepção do que se espera, em termos de comportamento do regulado.

Distinção entre tratamento da não conformidade e medida responsiva

- 3.12. É preciso, contudo, dissociar (i) o tratamento da não conformidade em si, que é a ação voltada a corrigir aquele desvio específico, analisando as causas de sua ocorrência e se preocupando em circunscrever e tratar eventuais repercussões no sistema, eliminando perigos a ele associados; das (ii) ações da ANAC a serem dirigidas ao regulado responsável por sua ocorrência, que devem ser as suficientes e necessárias para garantir a validade da norma, o seu poder normativo e a sua autoridade como Agência Reguladora.
- 3.13. Esses dois “sistemas” (tratamento do fato e tratamento do regulado) são complementares entre si, mas com focos distintos e, portanto, diferem na sua estrutura decisória.
- 3.14. O tratamento do fato segue com as áreas técnicas. Não há novidade nessa abordagem: continuam a ser estabelecidos os planos de ações corretivas e, para as condições inaceitáveis de risco iminente, pode a fiscalização se valer das providências acautelatórias.
- 3.15. O que se cuida aqui, são das medidas voltadas a influir na vontade do regulado, na sua capacidade (e inclinação) de se manter conforme as normas editadas pela ANAC.
- 3.16. De fato, alguns desvios ocorrem por procedimentos defeituosos, erros formais, falta de compreensão ou falha na execução sem maiores consequências, e a Agência deve utilizar a forma mais eficaz para fazer com que o regulado retorne ao cumprimento do regulamento, e prevenir que ele incida na recorrência.
- 3.17. Tendo a proporcionalidade como princípio orientador da atividade regulatória da ANAC, tal modelo de efetivação deve se apoiar em medidas suficientes e adequadas, para promover o retorno à conformidade dos regulados, nos casos em que esses se desviam dos padrões estabelecidos. Busca-se, assim, endereçar a questão com o menor ônus ao regulado e a maior segurança do sistema.
- 3.18. No espírito da utilidade do requisito e no menor custo para o regulado, é importante lembrar os limites internos e externos estabelecidos para a Agência no seu papel de determinar os requisitos de desempenho e eficiência a serem cumpridos pelos seus regulados.
- 3.19. A alusão, na lei de criação da ANAC, à existência de “padrões mínimos”^[31] e mais a proporcionalidade como princípio que conforma a atividade regulatória estatal, orientam a edição de regulamentos com a prescricitividade adequada ao grau de intervenção necessário.
- 3.20. A Instrução Normativa nº 154, de 20 de março de 2020, ao tratar dos procedimentos para o desenvolvimento dos atos normativos finalísticos, estabeleceu, dentre outras diretrizes, as de se impor somente as regras estritamente necessárias e de respeitar a proporcionalidade e razoabilidade no seu estabelecimento, buscando sempre a simplificação administrativa^[32].
- 3.21. Da mesma forma, quando por meio da Portaria nº 3.092, de 6 de setembro de 2017 se aprovou o documento “Diretrizes para a Qualidade Regulatória”^[33], pretendeu-se estabelecer um ambiente regulatório para o setor “caracterizado pela atuação razoável e proporcional do regulador”.
- 3.22. Cabe lembrar, ainda, que a Lei nº 13.726, de 8 de outubro de 2018, veio para desestimular a edição de dispositivos regulamentares que prevejam exigências descabidas ou exageradas ou procedimentos desnecessários ou redundantes^[34].
- 3.23. O presente projeto de alteração normativa segue essas orientações, voltando-se à racionalização das exigências, sempre que isso não signifique prejuízo ao nível de segurança do sistema.

A necessidade da promoção de um ambiente de confiança

- 3.24. Nesse ponto, é relevante registrar que a Administração parte sempre do princípio de que a busca pela conformidade é a regra para quase a totalidade dos nossos regulados, e que, para esse grande contingente, é possível manter um nível aceitável de segurança operacional por meio da atuação planejada da ANAC nos riscos latentes desse subsistema (falta de informação, necessidade de capacitação), de forma a atuar junto ao regulado na melhoria do seu nível de segurança operacional.
- 3.25. O regulado virtuoso se insere nesse ambiente de cooperação, em que a vigilância continuada exercida pela Agência se pauta pela sua orientação à prevenção de ocorrências e eventuais correções de não conformidades, privilegiando os mecanismos de incentivos ao cumprimento voluntário de requisitos. Não faria sentido, nesse ambiente, perseguir medida sancionatória se as condições de segurança se mantêm em nível aceitável e medida adicional às já tomadas no caso em concreto forem desnecessárias ou mesmo contraproducentes.
- 3.26. Há que se lembrar que importante elemento da relação que existe entre regulado e regulador é a confiança, fundamental também na ótica do regulado, para que esse traga, à ANAC, elementos que, ainda que denotem falha sua, vêm para contribuir para a melhoria da segurança, favorecendo, assim, a instalação de uma “cultura justa”.
- 3.27. É nesse sentido que se entende adequada a adoção de um modelo em que fique claro que o comportamento do regulado – tanto em termos de conformidade com os regulamentos da Agência, quanto na colaboração do alcance dos objetivos da Agência – vai ser ponderado na análise quanto à medida necessária para garantir a manutenção de um ambiente de segurança na aviação civil.
- 3.28. Sob essa perspectiva de aproximação com o regulado e de incentivo à colaboração, um dos principais frutos do projeto, e que talvez não fique tão evidente à primeira vista, é o de permitir aumentar a capacidade da ANAC de conhecer o sistema, de orientar e encontrar as melhores soluções para tratar os riscos do setor.
- 3.29. Historicamente e, mais fortemente, depois da criação da Agência, a sanção tem sido o instrumento de excelência para as não conformidades encontradas nas ações de fiscalização, não importa o histórico do regulado, não importam as circunstâncias em que elas se deram.
- 3.30. Sendo a aviação uma atividade eminentemente baseada em procedimentos, em sistemas de controle, em registros, a falha em um registro, ainda que de menor gravidade, configura uma não conformidade e, portanto, uma potencial infração.
- 3.31. Tendo em conta que, muitas vezes, é a partir das informações trazidas pelos regulados que a ANAC identifica não conformidades, a lógica exclusivamente punitiva induz o regulado a um comportamento refratário, de menor inclinação ao compartilhamento de informações muitas vezes críticas, de interesse da Agência para a melhor política regulatória.
- 3.32. Assim, quanto maiores as chances de um registro equivocado vir a ser penalizado com uma sanção pecuniária, menor será o incentivo ao seu registro, agindo, portanto, contrariamente à segurança do sistema.
- 3.33. É preciso se ter em mente a importância desses atores para que as informações decorrentes da operação estejam à disposição do sistema. É necessário, portanto, que se reconheça seu papel de colaboradores com a segurança do sistema.
- 3.34. Assim, uma das questões a serem resolvidas é a da relação de confiança que a ANAC e os regulados têm que manter, e essa relação é de via dupla.

O foco da providência sancionatória

- 3.35. Nesse sentido, a proposta que está sendo trazida no projeto é a de que a sanção seja a ferramenta utilizada para os casos em que se entenda que o sistema vai ficar em risco se a providência não for adotada. Não se mostra, assim, medida primário e sempre necessária, aplicada quando entendemos que a situação é merecedora de uma medida além da corretiva e orientativa para que o sistema possa se manter em um nível aceitável de risco. É medida, portanto, excepcional.
- 3.36. Um modelo fundado na cultura justa, que deixe claro aos regulados que a ANAC vai considerar sua propensão à conformidade, seu compromisso em cumprir o regulamento, é capaz de, no longo prazo, consolidar a percepção de que o objetivo é construir, com a sua colaboração, um ambiente virtuoso de segurança.
- 3.37. No mesmo sentido, essa percepção será reforçada quando esses mesmos regulados virtuosos tiverem a certeza de que a Agência vai ser mais rigorosa com os infratores contumazes, que, mesmo com todo o incentivo, não querem ou não conseguem cumprir o regulamento. No caso de prestadores de serviço, não se pode descartar a possibilidade de que parte deles são levados à não conformidade pela necessidade de sobrevivência em um ambiente competitivo: tendo em conta que o cumprimento de requisitos é geralmente associado a custos, permitir que exista, nesse ambiente, regulados que decidem, como regra de negócio, não cumprir regulamentos, é induzir os demais – mesmo aos potencialmente virtuosos – a seguirem o mesmo comportamento desviante.
- 3.38. Além do maior acesso a informações relevantes trazidas pelos regulados, fruto do incentivo ao seu comportamento colaborativo, acredita-se que a adequação da resposta ao regulado também repercute na quantidade de registros das informações que temos desses entes. Essa inferência parte da hipótese de que alguns inspetores se sentem desestimulados a registrar não conformidades menos relevantes, dado que essas são passíveis de dar causa a processos sancionatórios que julgam desproporcionais. A maior certeza de que o tratamento desses achados se dará após análise quanto à sua relevância pode se traduzir na percepção de maior legitimidade na sua atuação.
- 3.39. Chame-se a atenção, ainda, ao fato de que o processo administrativo sancionatório é extremamente custoso para a ANAC. Nas instâncias decisórias é envolvida a atuação de servidores extremamente especializados, os quais levam, por vezes, anos para adquirirem a expertise necessária à função, também há que se ter em conta as formalidades que envolvem o processo sancionatório, que requerem um número não desprezível de atos administrativos, muitos desses dependentes de precisão e certeza de efetividade para demonstrar a regularidade do processo.
- 3.40. Assim, cada ato desnecessário, ou cada reavaliação de mérito que tenha a que ser feita, representa a dedicação desses servidores, o que não só representa uma alocação de recursos ineficiente – fator crítico de desempenho da ANAC diante da notória escassez de servidores da Agência –, como também vai contra a duração do processo e, em última análise, à sua efetividade.

Funcionamento do modelo

- 3.41. Sabe-se que as normas da Agência alcançam diversos atores e segmentos da aviação civil: operadores aéreos, tripulantes, operadores de aeródromos, pessoal de solo, organizações de manutenção, mecânicos, centros de instrução, centros de treinamento, instrutores; cada um deles sujeito a regras que envolvem seu escopo de atuação, que pode ser múltiplo – regras de aquisição e manutenção de prerrogativas, de operação, de infraestrutura, de *security*, entre outras.
- 3.42. Na atividade de vigilância continuada que a ANAC desempenha junto a esses regulados, é feita a aferição da regularidade da sua atuação e, eventualmente, das irregularidades e circunstâncias em que foram observadas. Hoje, são esses os principais parâmetros que conformam a decisão da Agência quanto à medida a ser dirigida ao regulado, ou seja, se providência preventiva ou sancionatória.
- 3.43. Com a proposta, passa a existir uma análise quanto à necessidade de uma eventual providência voltada ao regulado, podendo mesmo inexistir medida adicional em relação ao achado da fiscalização além das já adotadas em relação à correção da não conformidade em si.
- 3.44. Nesse sentido, a abertura de um processo administrativo para aplicação de uma providência sancionatória como resposta da Agência deve estar baseada na necessidade da medida, cuja análise se baseará em parâmetros como a natureza da não conformidade, as circunstâncias que envolvem a conduta e, se couber, o histórico de conformidade e de cooperação do regulado, o caráter pedagógico da medida e a garantia da manutenção da efetividade da norma.
- 3.45. Como destacado na seção 2 desta Nota Técnica, a tomada de decisão pela abertura ou não de processo administrativo sancionador amplia seu escopo de análise em relação ao atual modelo da Resolução nº 472. Nesse modelo, tal decisão se baseia, em essência, na classificação objetiva de elementos de fiscalização (para alguns, o Compêndio de Elementos de Fiscalização – CEF prevê a aplicação de providência sancionatória, para outros a aplicação de providência preventiva) e no histórico do agente regulado no que se refere àquele elemento de fiscalização específico (caso seja prevista providência preventiva

para o elemento, avalia-se se em dado período passado houve não conformidade no elemento, e caso negativo confirma-se a aplicação de preventiva, ou caso tenha sido constatada não conformidade anterior escala-se para a aplicação de sanção).

3.46. Com a proposta submetida à Consulta Pública, o CEF perde o campo "Providência Administrativa"^[35], de modo que a decisão passa a ser tomada com base na combinação de elementos descritos acima (item 3.44, que transcreve os elementos listados no parágrafo único do artigo 8º da proposta).

3.47. No caso de mais de um regulado concorrer para a não conformidade, essa análise seria individualizada, podendo, no caso de prepostos ou agentes, se resumir à responsabilização daquele em nome de quem se age.

3.48. Trata-se, portanto, de mudança sensível no atual modelo de atuação da Agência, estando a decisão mais adequada ao caso específico que se analisa.

3.49. Os desafios que se põem para a implementação dessa abordagem mais responsiva estão, principalmente, em estabelecer um modelo previsível, que oriente suficientemente o regulado daquilo que se espera (de forma que ele possa se conformar ao modelo de virtude), ao mesmo tempo em que permite que a decisão se adapte às mais variadas hipóteses de contorno, como as peculiaridades de cada ator e do segmento em que ele atua.

3.50. Para permitir esse equilíbrio entre previsibilidade e adaptabilidade, entendeu-se que, na aplicação do modelo, as principais dimensões dessa análise estariam elencadas na norma geral para a consideração de todas as unidades (como a criticidade, as circunstâncias, o histórico de conformidade e colaboração), mas que a sua valoração, isto é, o peso de cada um deles na decisão responsiva, ficaria a cargo das áreas responsáveis pelas decisões – as Superintendências. Essa desconcentração do modelo permitiria à Agência, assim, estabelecer a medida mais adequada, de forma a garantir a flexibilidade necessária para atender a um universo tão variado de regulados.

4. NOVA PIRÂMIDE DE *ENFORCEMENT*

Novas providências sancionatórias

4.1. A evolução do modelo de Regulação Responsiva na ANAC trouxe consigo a redefinição das providências sancionatórias, na busca de maior efetividade e adequação às situações específicas. A introdução de uma nova pirâmide de *enforcement* reflete essa abordagem adaptativa, priorizando a prevenção, a correção e a punição de maneira proporcional e eficiente, conforme disposto no § 2º do artigo 28 da proposta normativa. Essa atualização envolve a inclusão de novas providências sancionatórias, como advertência, obrigações de fazer e de não fazer, além de uma dinâmica flexível na definição da providência mais adequada ao caso e de um modelo de dosimetria revisado.

ADVERTÊNCIA

4.2. A inclusão da advertência como uma providência sancionatória na nova pirâmide de *enforcement* reflete uma abordagem mais preventiva e educativa por parte do órgão regulador. Ao invés de aplicar multas ou sanções imediatas, a advertência oferece uma oportunidade para os regulados corrigirem suas condutas sem sofrerem penalidades financeiras. Isso promove a conscientização e a conformidade voluntária com as normas, reduzindo potencialmente a incidência de infrações no futuro. Além disso, a advertência pode ser uma ferramenta eficaz para identificar e corrigir problemas de forma precoce, antes que se tornem mais graves e exijam medidas mais severas.

4.3. Ademais, aplicação da advertência pode fortalecer a relação de confiança entre os regulados e o Estado, ao demonstrar uma postura colaborativa e educativa por parte do órgão regulador. Isso contribui para a promoção da boa-fé nas relações regulatórias, ou seja, a advertência é uma medida com o propósito de educar os regulados sobre suas obrigações normativas. Essa característica reflete uma abordagem que visa evitar a ocorrência de infrações futuras, que busca antecipar problemas e prevenir litígios. Essa abordagem está alinhada com a ideia de incentivos positivos, que busca promover comportamentos desejáveis por meio de estímulos não coercitivos.

4.4. Do ponto de vista econômico, a advertência pode contribuir para a redução dos custos de transação, tanto para os regulados quanto para o próprio Estado. Ao alertar os agentes econômicos sobre suas condutas irregulares de forma não pecuniária, a advertência pode evitar a necessidade de processos administrativos mais complexos e onerosos, beneficiando a eficiência do sistema regulatório.

4.5. Ao direcionar recursos para a correção precoce de condutas irregulares, a advertência pode contribuir para a alocação mais eficiente dos recursos do Estado, evitando o desperdício de tempo e dinheiro em processos administrativos prolongados e custosos.

4.6. Ou seja, do ponto de vista jurídico, a advertência se alinha com a ideia de prevenção de litígios e incentiva uma relação de confiança entre regulados e o Estado, demonstrando uma postura colaborativa e educativa. Já sob a ótica econômica, a advertência contribui para a redução dos custos de transação ao alertar os agentes econômicos sobre condutas irregulares, evitando processos administrativos onerosos e beneficiando a eficiência do sistema regulatório.

OBRIGAÇÕES DE FAZER E DE NÃO FAZER

4.7. Outra inovação na nova pirâmide de *enforcement* são as obrigações de fazer e de não fazer. Como se depreende de suas denominações, a obrigação de fazer é um tipo de sanção que resulta em determinação ao infrator de praticar uma conduta diversa de suas obrigações já previstas nos normativos vigentes. Já a obrigação de não fazer é um tipo de sanção que resulta em determinação ao infrator de deixar de praticar uma conduta que lhe seria permitida, ou seja, é uma abstenção de praticar uma conduta ou explorar um serviço, que normalmente poderia ser feito, em benefício dos usuários da aviação civil.

4.8. É dizer, a obrigação de fazer e a obrigação de não fazer são determinações impostas pela ANAC para que alguém faça ou deixe de fazer algo, com caráter punitivo, em decorrência do descumprimento de uma obrigação legal ou normativa. O foco dessas providências administrativas deve estar centrado no usuário da aviação civil, agregando-lhe algum ganho ou benefício em decorrência da ação sancionatória imposta ao infrator. Ou seja, o uso dessas sanções constitui mais uma alternativa que estará disponível ao órgão regulador para proteção dos interesses públicos e promoção do bem-estar da sociedade como um todo. A aplicação desse tipo de sanção deverá ocorrer quando for verificado que a imposição de prática de conduta ao infrator será mais adequada e útil para o atingimento do interesse público do que a simples aplicação de outra providência administrativa sancionatória.

4.9. Assim, em todos os casos, a ANAC pode ponderar, valendo-se de sua discricionariedade, sobre a conveniência da aplicação das sanções de obrigação de fazer e de obrigação de não fazer. A escolha, deve, contudo, ser devidamente fundamentada, conforme consta no artigo 8º proposto. É nesse contexto que a Agência deverá fazer a fundamentação da escolha pela melhor providência administrativa a ser adotada, inclusive obrigações de fazer ou não fazer.

4.10. Observa-se, ainda, que as obrigações de fazer e de não fazer podem, a critério da ANAC, substituir, no todo ou em parte, a sanção de multa (artigos 28 e 32 da proposta normativa), passível de ser aplicada de forma cumulada com essa última.

Nova dinâmica de definição da providência mais adequada ao caso

4.11. Uma das características mais marcantes da nova pirâmide de *enforcement* é a introdução de uma dinâmica flexível na definição da providência mais adequada e proporcional ao caso, conforme previsto no artigo 8º da proposta normativa. Em vez de adotar uma abordagem única e padronizada, pretende-se que a ANAC tenha a capacidade de avaliar cada situação, levando em consideração uma série de fatores, como a gravidade da infração, a intenção do infrator, o histórico de conformidade e a eficácia das medidas corretivas propostas. Isso permite uma resposta mais proporcional, garantindo que as sanções sejam adequadas ao contexto específico de cada caso.

Modelo de dosimetria revisado

4.12. Para finalizar esta seção, a nova pirâmide de *enforcement* também inclui um modelo de dosimetria revisado para a determinação de sanções pecuniárias. Esse modelo busca garantir um equilíbrio entre a gravidade da infração e a proporcionalidade na aplicação das sanções. Isso significa que as multas serão calculadas com base em critérios objetivos e transparentes, levando em consideração não apenas o impacto da infração, mas também ao porte do infrator e outros fatores relevantes. Dessa forma, o modelo de dosimetria revisado busca garantir que as sanções sejam justas, eficazes e dissuasivas.

4.13. Ademais, ponderadas as circunstâncias atenuantes e agravantes, no caso concreto, e observada a coerência das decisões, o valor da sanção estará limitado ao mínimo de 20% e máximo de 300% do valor-base de multa previsto para cada infração (§ 3º do artigo 34 da proposta normativa). Acerca da variação dos valores de multa, foi objeto de estudo no âmbito do Projeto a possibilidade de adoção de tetos de multa, com o objetivo de garantir que em casos excepcionais em que o volume de não ocorrências identificado possa implicar valor final de sanção que ultrapasse montante julgado razoável para o setor. Nesse sentido, a partir de estudo técnico do histórico de decisões da Agência, indicadores de recolhimento por faixa benchmarking de outras Agências e Órgãos Federais, foi discutida a incorporação de teto geral para multas aplicadas a pessoas físicas (excepcionados os operadores das aeronaves), teto este que poderia ser excepcionado caso definido teto específico, em valor inferior ou superior, previsto em norma específica.

4.14. A partir de rodadas de avaliação e debate, identificou-se que o afastamento da forma de cálculo da infração continuada (hoje previsto no parágrafo único do artigo 37-A^[36] da Resolução nº 472) foi um dos grandes motivadores da discussão sobre tetos de multa, uma vez que tal afastamento da fórmula exponencial tem efeito muitas vezes de mais que triplicar ou quadruplicar o valor da multa. Nesse sentido, cumpre destacar que a proposta de nova resolução já contava desde seus estágios iniciais com demanda das áreas técnicas pela revogação de tal dispositivo. Em contrapartida, a identificação de prática que evidencie violação ao dever de lealdade e boa-fé (situação prevista no parágrafo único do artigo 37-A) foi inserida no rol de circunstâncias agravantes, a qual pode assumir peso relevante para agravar o valor-base da multa, mas sem implicar o afastamento da forma de cálculo da infração continuada. Com isso, entendeu a equipe de projeto que se reduz o potencial de constatação de valores que ultrapassem referências razoáveis. Em todo caso, com o objetivo de viabilizar a adequação de valores em casos excepcionais como os discutidos na provocação sobre a adoção de tetos, foi incluída a seguinte disposição na proposta:

Art. 36. (...) § 2º Excepcionalmente e de modo fundamentado, o valor da sanção da infração continuada poderá ser reduzido, se verificado, no caso concreto, que o valor não atende aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

4.15. Assim, torna-se possível que as Superintendências e a Diretoria adotem referências de limite razoável de valor para a aplicação de multas, mas com base em avaliação mais detida para cada tipo de infração, contexto regulatório envolvido, perfil de agente regulado e demais elementos de relevo para tal análise.

4.16. Em suma, a nova pirâmide de *enforcement* representa uma evolução significativa na abordagem regulatória, incorporando novas providências sancionatórias, uma dinâmica flexível na definição da providência mais adequada ao caso e um modelo de dosimetria revisado. Essas mudanças refletem um compromisso crescente com a promoção da conformidade voluntária, a prevenção de danos e a garantia da justiça e proporcionalidade na aplicação das normas regulatórias.

5. INSTRUMENTOS CONSENSUAIS

5.1. Conforme abordado na seção 3 desta Nota Técnica, a proposta trazida considera a providência sancionatória uma medida estratégica, adotada quando se entende que a situação é merecedora de uma medida além da corretiva e orientativa e, assim, ampliados os efeitos das ações voltadas à promoção da conformidade regulatória e à melhoria contínua do sistema. Trata-se, como sabido, de medida com reflexos também administrativos, e por isso baseada em uma decisão técnica da autoridade regulatória, parametrizada em elementos que revelem a adequação e a oportunidade na sua adoção.

5.2. Existem situações, entretanto, cuja complexidade releva a limitação natural dos instrumentos de *enforcement* corriqueiramente adotados, tornando oportuna a busca por instrumentos consensuais que possam trazer ganhos simultâneos para o ente regulador e o agente regulado. A título exemplificativo, no âmbito da regulação da infraestrutura aeroportuária há por vezes situações em que na avaliação de conformidade são identificadas situações que demandam obras em pavimentos e outras medidas corretivas que exigem significativo tempo para conclusão, superando a retra comum dos planos de ações corretivas e acompanhamentos céleres de retorno à conformidade. Em outros contextos, há casos excepcionais em que se identifica que uma dada não conformidade identificada apenas longo tempo depois de seu início ou derivada de uma incompreensão mais ampla do setor acerca dos normativos aplicáveis, o que pode exigir algum tipo de solução que ultrapasse a simples autuação e aplicação padrão das regras estabelecidas de dosimetria, de modo a acomodar a realidade consolidada e tornar mais efetiva e adaptada a intervenção do regulador para a superação das não conformidades. A esse respeito, um dos eixos de foco do Projeto foi a reavaliação da atuação da Agência no âmbito de instrumentos consensuais alternativos ao processo administrativo sancionador.

Histórico normativo (Res. 199 e Res. 472)

5.3. Em setembro de 2011, a Agência publicou a Resolução nº 199, que estabelecia os procedimentos para a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta – TAC no âmbito da ANAC. Conforme tal normativo, os TAC seriam aplicáveis em casos de:

- I - autuação ou conjunto de autuações com multas aplicadas cujo valor total estimado seja superior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais).
- II - cassação ou suspensão de concessões ou autorizações para a exploração de serviço público, ou suspensão parcial ou total da operação de prestadoras de serviços aéreos;
- III - interdição parcial ou total de aeródromo público.

5.4. Estudo técnico^[37] conduzido em 2016 discutiu os problemas enfrentados na aplicação de tal Resolução. Em breve síntese, um número muito pequeno tanto de forma absoluta (2) quanto de forma relativa aos pedidos (0,7%) tinham sido deferidos até aquele momento. Dentre as conclusões da nota destaca-se.

(...) o normativo em questão não alcançou os objetivos pretendidos, conforme evidenciam os dados supracitados, tornando-se um ônus para a Administração e sem o benefício de alcançar o interesse público.

5.5. Com esse diagnóstico, a Resolução nº 472/2018, trouxe, em seu artigo 79 a previsão de TAC proposto pela Agência nos casos em que a aplicação de uma providência administrativa pudesse resultar em prejuízo grave e imediato à sociedade. Mesmo com esta nova resolução, a aplicação de TAC ainda continuou de forma muito tímida pela agência com poucos termos aprovados desde sua entrada em vigor.

Ampliação de instrumentos e das hipóteses de celebração de acordo

5.6. Interessante notar que uma das principais referências existentes à época das discussões da Resolução nº 472 no tema era a disciplina ajustamento de condutas na Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 (no § 6º do seu artigo 5º), que assim dispõe:

§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

5.7. Em abril de 2018, entretanto, entrou em vigor a Lei nº 13.655, que alterou o Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), e trouxe a previsão mais ampla de celebração de compromissos:

Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.

5.8. Por sua vez, esse e outros artigos foram regulamentados pelo Decreto nº 9.830 de 10 de junho de 2019.

5.9. Com base em tais disposições e na perspectiva de amadurecer o uso de instrumentos transacionais na regulação da aviação civil, foi incorporada à proposta artigo 40 disciplinando a celebração de acordos ou outros instrumentos de compromisso processual, com foco na promoção de soluções céleres e efetivas em alternativa ao processo sancionador comum.

Amadurecimento progressivo do fluxograma de análise e pactuação

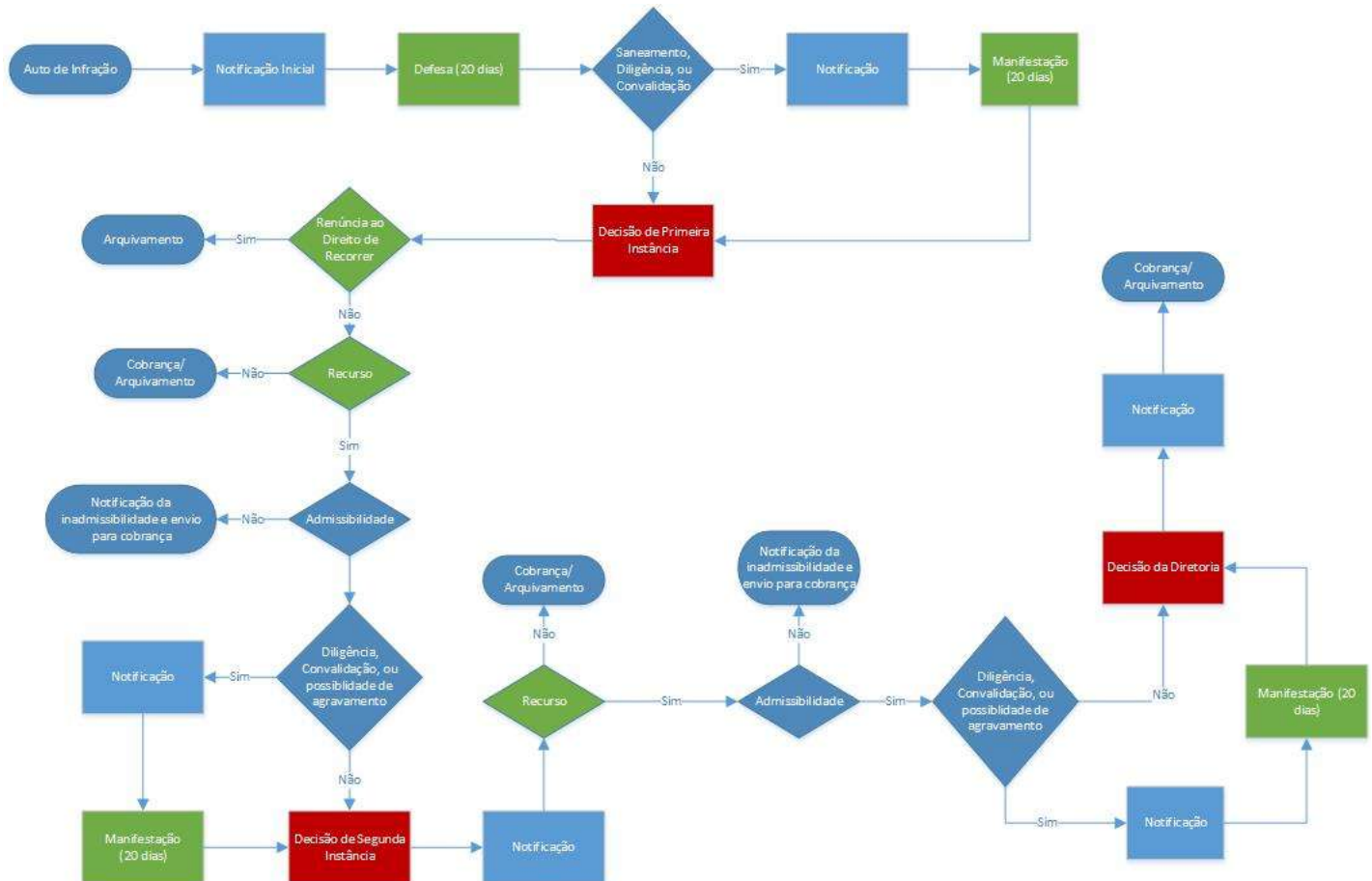
5.10. Ainda considerando a avaliação referenciada no item 5.4, percebe-se que a seguinte constatação ainda permanece:

Contudo, vários problemas foram relatados pelas áreas na utilização do normativo em questão, como a falta de diretrizes sobre o que deve ser avaliado no caso concreto para subsidiar a decisão pela celebração ou não do termo, (...).

5.11. Para enfrentar este problema, entendeu pertinente a equipe de projeto partir de disposição que permanece mais aberta que a disciplina bastante pormenorizada anteriormente presente na Resolução nº 199, mas com balizas mais claras e requisitos mínimos que deixaram de ser estabelecidos no âmbito da Resolução nº 472. Como complemento, propôs-se o desenvolvimento de guias que tragam maiores detalhamentos sobre as modalidades de acordos e transações, as autoridades internas competentes para a condução de cada etapa de análise, aprovação e acompanhamento, entre outras referências para a aplicação prática dos mecanismos. Entende-se que o uso de um instrumento como um guia é viável dado que a Resolução contém os requisitos para tais celebrações e que a variedade de detalhes dos casos concretos deve levar a um número significativo de iterações até que um fluxo definitivo e modelos de documentos estejam estabelecidos. O modelo permite ainda que outros tipos de instrumentos previstos na legislação venham a ser incorporados e amadurecidos, sem tornar necessária a edição de uma regulamentação prescritiva que possa limitar sua adesão antes da experiência concreta da Agência no seu uso.

6. FLUXOGRAMA DO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR (PAS)

6.1. A figura abaixo demonstra o fluxo principal do processo administrativo sancionador pensado para o novo modelo contido na norma proposta.



Síntese das alterações procedimentais

6.2. As mudanças promovidas nos procedimentos relacionados ao processo administrativo sancionador visam simplificar o rito processual, esclarecer questões e divergências na aplicação da norma atual e ampliar o direito do regulado ao contraditório. As principais alterações serão abordadas sucintamente a seguir.

REFORÇO AO PAPEL DO RELATÓRIO DE OCORRÊNCIA (ART. 10)

6.3. A norma proposta não só manteve a obrigatoriedade do relatório de ocorrência, mas asseverou a relevância desse documento na instrução processual para a descrição dos fatos e circunstâncias a partir das quais se constatarem os indícios de violação a legislação da aviação civil.

6.4. Enquanto o auto de infração é o documento que delimita as condutas infracionais, por meio da descrição objetiva da ocorrência dos elementos essenciais caracterizadores da infração administrativa, o relatório de ocorrência é o documento que visa ao detalhamento das circunstâncias fáticas, do comportamento do regulado, das consequências da infração, bem como confere suporte probatório à imputação ao regulado da conduta infracional descrita no auto de infração.

6.5. Nesse sentido, o relatório de ocorrência é documento obrigatório para instrução do processo administrativo sancionador. Ao mesmo tempo que o relatório de ocorrência erige os fundamentos da infração descrita no auto de infração, fornecendo elementos necessários para a decisão, também garante o contraditório sob o prisma substancial ao regulado sujeito passivo do auto de infração.

MAIOR CLAREZA DAS HIPÓTESES DE CONVALIDAÇÃO E REABERTURA PARA DEFESA (ART. 15)

6.6. A norma passa a prever expressamente a possibilidade de convalidação do auto de infração na própria decisão que resolve o mérito, sem abertura prévia de prazo para manifestação em casos que não houver prejuízo para defesa nem possibilidade de aplicação de sanção mais gravosa.

6.7. Por outro lado, como medida para privilegiar o contraditório, cria-se a obrigatoriedade de reabertura de prazo para os casos em que convalidação implicar agravamento da sanção aplicável.

6.8. Dessa forma, confere-se maior clareza para a identificação de convalidações que exigem a abertura de prazo, haja vista que a possibilidade de aplicação de sanção mais grave é critério objetivo, verificável a partir dos valores de multa abstratamente cominados à infração administrativa antes e depois da convalidação do enquadramento normativo.

AMPLIAÇÃO DO ESCOPO DE ANÁLISE DA SEGUNDA INSTÂNCIA (ART. 41 - ART. 49)

- 6.9. O processo administrativo sancionador passa a possuir três instâncias para as sanções de suspensão e de cassação, bem como para sanções de multa com valores superiores a R\$100.000,00.
- 6.10. Apenas as multas com valores superiores a R\$100.000,00 estão contempladas no rito de três instâncias da Resolução nº 472/2018. Contudo, avaliou-se que, diante da severidade das sanções restritivas de direito, seria mais adequado ampliar as instâncias de julgamento para essas sanções, de duas para três instâncias, como forma de favorecer o contraditório e a ampla defesa.
- 6.11. A oportunidade da ampliação de escopo das instâncias julgadoras considerou a redução de estoque de processos e a redução de processamento, o que afastou o risco de sanções tardias e com efeito pedagógico reduzido.

DESCONTO PELA NÃO INTERPOSIÇÃO DE RECURSO (ART. 42)

- 6.12. Em substituição ao arbitramento sumário, que fornecia o desconto de 50% sobre o valor médio da multa, a norma oferece a possibilidade de desconto de 25% da multa aplicada em primeira instância, mediante renúncia ao direito de recorrer.
- 6.13. A nova regra favorece a individualização da sanção, uma vez que o desconto incide sobre o valor da multa consideradas as circunstâncias atenuantes e agravantes e não sobre o valor médio da multa prevista em abstrato. Demais disso, o desconto é aplicado sobre a multa em definitivo, o que evita a distorção existente na sistemática do arbitramento sumário, que conduzia o processo a novo julgamento nos casos e inadimplemento da multa.
- 6.14. Adicionalmente, a norma dispensa a apresentação de requerimento para a renúncia ao direito de recorrer e obtenção do desconto. Basta o regulado efetuar o pagamento da multa até o 20º dia após a intimação da decisão, que incidirá o desconto automaticamente e o ato será considerado como renúncia ao direito de recorrer.
- 6.15. Por outro lado, caso o regulado tenha interesse em recorrer e deseje efetuar o pagamento da multa simultaneamente, para não incidir correção monetária sobre o valor da multa, é suficiente efetuar o pagamento a partir do 21º dia após a intimação da decisão e antes da data de vencimento da multa. Dessa forma, será cobrado o valor nominal da multa, sem desconto e sem acréscimo.

UNIFORMIZAÇÃO DAS COMUNICAÇÕES PROCESSUAIS

- 6.16. De forma similar ao que ocorreu com o Código de Processo Civil, propõe-se a unificação dos prazos processuais. Para facilitar a operacionalização do processo administrativo pelos interessados e pela Administração, todos os prazos para manifestação do regulado, apresentação de defesa ou de recurso, passam a ser de 20 (vinte) dias. Exceto o prazo para saneamento de manifestação sem assinatura ou sem procuração, o qual será de 5 (cinco) dias.
- 6.17. Na vigência da Resolução nº 472/2018, os prazos para defesa ou para manifestação antes da decisão de primeira instância são de 20 (vinte) dias. Já os prazos para apresentação de recurso ou para manifestação após a decisão de primeira instância são de 10 (dez) dias.
- 6.18. Optou-se pelo prazo padrão de 20 (vinte) dias, considerando-se que as normas de dosimetria ficaram mais complexas e incluem análise de mais elementos, como perfil e histórico do regulado. Portanto, é proporcional e razoável estender mais prazo para que o regulado possa conhecer e eventualmente se contrapor a decisões administrativas.

7. PROVIDÊNCIAS ACAUTELATÓRIAS

Síntese das alterações

- 7.1. O Título referente às providências acautelatórias (Título III da norma proposta) passou por revisão pontual, com foco na melhor ordenação de disposições e esclarecimento da sistemática de comunicações e revogação de tais providências.
- 7.2. Entre as mudanças de destaque merece menção a reavaliação do instituto da detenção. Como praxe, aeronaves, equipamentos de solo e outros bens podem ser detidos pela Agência com o objetivo de propiciar a conclusão de ações de fiscalização e a caracterização de sua adequação ou eventual falha ou condição de risco iminente. Como consequência, o instrumento é utilizado como ferramenta do poder de polícia conferido à Agência para que viabilize eventuais ações que demandem a retenção. Nesse sentido, por maior pertinência temática, a previsão da possibilidade de detenção foi realocada na parte de diretrizes gerais para a fiscalização (artigo 5º).
- 7.3. A realocação não afasta a possibilidade de que após a detenção, quando identificado risco iminente, sejam aplicadas providências acautelatórias que de fato impeçam determinada operação ou utilização de equipamento ou infraestrutura até que afastado o risco iminente identificado.
- 7.4. Uma segunda mudança envolve a previsão expressa das formas de comunicação quanto à aplicação e à revogação das providências acautelatórias. Diante da natureza do instrumento e do risco envolvido na apuração, tais medidas seguem regime próprio, baseado na garantia de preservação da integridade de pessoas e bens e do interesse público, o que permite a aplicação de providências sem prévia comunicação ou confirmação de sua ciência por parte do acautelado. Para comunicações gerais, inclui-se previsão expressa quanto à aplicação das regras de notificação por meio de sistema eletrônico (artigo 71).
- 7.5. Por fim, terceira e mais significativa mudança diz respeito à simplificação da estrutura do título e de suas disposições. Em linha com o formato normativo adotado para a parte de sanções, também semelhante ao já definido pela ANAC no âmbito da Resolução nº 599/2020, o ato passa a prever de forma mais objetiva o rol de medidas acautelatórias aplicáveis pela Agência, os objetos sobre os quais tais providências podem recair e, na sequência, exemplos de circunstâncias em que se vislumbra de antemão a aplicação de acautelatórias. Nos capítulos seguintes são apresentados detalhes técnicos das medidas acautelatórias em espécie e por fim as disposições sobre suas revogações. Desvincula-se da proposta os tipos de providências com as circunstâncias hábeis à aplicação de cada uma, de modo que a definição se dê com base no contexto, tipo de equipamento ou instalação envolvido e efeitos esperados com a medida.
- 7.6. No âmbito de tais medidas, como o foco central da intervenção regulatória está na cessação do risco iminente, há menor margem nos casos mais tradicionais de riscos em equipamentos e procedimentos para a estruturação de uma atuação com base no histórico de atuação do agente e seus elementos atitudinais, de modo que o risco presente se apresenta como grande elemento de decisão. Já para casos em que se tem em vista o risco de reiteração de condutas infracionais graves, quando apesar de superados os efeitos de violação ainda se mantém necessária a intervenção da Agência até a avaliação do potencial de reiteração e de exposição a risco em operações futuras, há espaço para ponderações mais complexas acerca do perfil do agente responsável. Nesse sentido, vislumbra-se o aprofundamento do enfrentamento desse tipo de contexto em guias e materiais técnicos de referência, com foco na adoção de modelagem efetivamente responsiva ao padrão de comportamento do setor e de seus agentes.
- 7.7. A esse respeito, destaca-se que a análise de impacto regulatório apontou para uma proposta de "retirada do Termo de Cessação de Conduta – TCC das disposições referentes à revogação das providências acautelatórias, com revisão do uso dos instrumentos de compromisso entre as medidas e providências definidas pela Agência". Após rodadas de discussão interna, em que foram apresentadas à Diretoria as alternativas para o uso do instrumento e os potenciais de refinamento em seu uso, optou-se pela manutenção do instrumento. Em que pese a análise de que as consequências previstas no atual artigo 62 da Resolução nº 472 possam ser aplicadas diretamente a partir da reiteração de condutas graves, a revelarem um risco significativo de reiteração do qual se possa extrair risco iminente a ser mitigado por atuação acautelatória da Agência, a sistemática adotada pela ANAC se consolidou. Nesse sentido, são mantidas as disposições, com ajustes pontuais.
- 7.8. Para tanto, parte-se de trabalho coordenado pela equipe da Superintendência de Governança e Meio Ambiente – SGM e participação de membros do Projeto Prioritário, em que são consolidados entendimentos das áreas técnicas e propostos painéis de gestão e acompanhamento da aplicação de medidas acautelatórias, a partir de recomendações trazidas pela Auditoria Interna no âmbito do Processo nº 00058.006475/2022-68. Com o esforço das áreas, a Diretoria fará gestão mais próxima do tema, com base em indicadores mais discriminados de tipos de providências aplicadas, respectivos contextos e duração das providências, com foco na definição de eventuais atuações educativas ou esforços complementares com o intuito de assegurar números cada vez menores de riscos iminentes identificados.
- 7.9. Por fim, em atendimento a determinação contida na deliberação da Diretoria Colegiada nos autos do Processo nº 00058.028459/2023-15^[38], debruçou-se a equipe de projeto sobre os meios de impugnação da aplicação de providências acautelatórias. Em vista das garantias constitucionais e do regime

típico do processo administrativo baseado na Lei nº 9.784, de 1999, foram buscadas alternativas para conciliação da dinâmica célere do enfrentamento de riscos iminentes no âmbito da atuação acautelatória com os meios de defesa e garantia de reavaliação das matérias pela Administração. Assim, a proposta de resolução passa a contar com disposição (§ 2º do artigo 67) que prevê a competência final da superintendência finalística responsável pela matéria para decisão quanto à cautelar, resguardado à Diretoria o acompanhamento das medidas aplicadas e dos indicadores do processo acautelatório e a determinação da revisão de procedimentos e entendimentos.

8. RESOLUÇÃO DE TIPIFICAÇÕES DE INFRAÇÕES E ATOS SUBORDINADOS

8.1. A implementação de um sistema graduado de sanções constitui um mecanismo primordial para assegurar a eficácia e a equidade das punições aplicáveis aos entes regulados, com o intuito de prevenir e corrigir comportamentos inadequados. Essa estratégia envolve, de forma crucial, a categorização precisa das infrações e a delineação explícita das circunstâncias que podem mitigar ou agravar a responsabilidade, além da estipulação de critérios para a determinação da gravidade das penalidades. Este processo é fundamental para garantir que as sanções sejam proporcionais e adequadas ao delito cometido.

8.2. No que concerne às tipificações de infrações, constata-se um movimento progressivo na migração destas para normas específicas de cada regulamento técnico. Tal transição visa consolidar as disposições normativas em um único instrumento legal, propiciando uma abordagem mais sistemática e coerente. Ressalta-se, todavia, que essa mudança não é absoluta, preservando-se casos nos quais a tipificação demanda enquadramentos conjuntos entre normativos ou em situações em que a tabela no regulamento não se mostra como a melhor estrutura.

8.3. A transição das tipificações busca também harmonizar os critérios de aplicação das sanções, evitando disparidades entre as diversas áreas de atuação da Agência. Além disso, busca-se conferir maior segurança jurídica aos agentes regulados, que terão acesso a um rol de infrações e sanções mais atualizado e alinhado com a legislação vigente.

8.4. As tipificações previstas na norma específica valem para as infrações cometidas a partir da data de sua entrada em vigor, respeitando o princípio da irretroatividade. Dessa forma, as infrações cometidas anteriormente à vigência da norma específica observarão a definição da conduta e o valor-base de penalidade previstos nas normas vigentes à época de seu cometimento, observadas as novas disposições no que se refere à apuração e à dosimetria ante o disposto no artigo 89 da proposta. Preservam-se, ainda, as tipificações específicas previstas nas normas que regulamentam as atividades e os serviços sujeitos à regulação da Agência.

8.5. Quanto à dosimetria das sanções, a proposta contempla tanto circunstâncias atenuantes quanto agravantes. Dentre as atenuantes, destacam-se o reconhecimento da prática da infração, a adoção de medidas eficazes para mitigar suas consequências e a ausência de sanções transitadas em julgado no período de um ano anterior ao cometimento da infração em análise. Por outro lado, as circunstâncias agravantes incluem a reincidência, o descumprimento de medidas mitigadoras estabelecidas pela Agência, entre outras.

8.6. Nesse sentido, a dosimetria das sanções leva em consideração o valor-base da multa constante nas tabelas de tipificação, além do multiplicador por grupo, variável de acordo com o perfil operacional do regulado infrator (o que permite uma aproximação com relação ao respectivo porte ou complexidade de sua estrutura). Sobre este montante, incidem o multiplicador da infração continuada, que considera a duração da infração, e as circunstâncias atenuantes e agravantes, que abrangem aspectos como a gravidade do dano, a reincidência e a cooperação do infrator, entre outros. O resultado da dosimetria deve obedecer a uma margem que vai de 20% a 300% do valor-base da multa.

8.7. Inicialmente, a proposta incluiu um extenso conjunto de circunstâncias agravantes e atenuantes, cada uma com seu próprio peso específico. A proposta era que esses pesos seriam somados para determinar um valor final, que seria usado para calcular uma margem de redução ou majoração da multa aplicável, variando entre 20% e 300%, a depender do somatório final dos pesos.

8.8. No entanto, diante da preocupação com a carga de prescrição e a necessidade de flexibilidade, a equipe de projeto propôs uma abordagem mais simplificada, em que a Diretoria atribui às áreas técnicas especializadas a responsabilidade de concretizar o modelo de acordo com as nuances de cada área regulatória. Essa abordagem permite uma adaptação, personalização das penalidades, mais precisa às especificidades de cada setor, garantindo que o processo de julgamento seja mais eficaz e transparente, com decisões mais proporcionais e justas.

8.9. A proposta reflete uma abordagem flexível para lidar com circunstâncias agravantes e atenuantes em processos de julgamento de infrações. Em contraste com abordagens rígidas e inflexíveis, essa metodologia propõe um sistema mais adaptável, que leva em consideração uma gama mais ampla de variáveis e permite uma maior margem para atingir o fim específico necessário.

8.10. Delimitando apenas os contornos gerais na legislação pertinente, a proposta viabiliza que as áreas técnicas desenvolvam atos específicos para a aplicação das circunstâncias agravantes e atenuantes. Isso promove uma maior padronização nos julgamentos análogos e, ainda, promove uma maior transparência para os agentes regulados, que poderão entender melhor as bases pelas quais suas infrações são avaliadas considerando a realidade do setor específico.

8.11. A possibilidade de edição de atos subordinados por parte das Superintendências finalísticas da Agência tem por objetivo permitir que seja dada publicidade para entendimentos firmados nas áreas acerca dos critérios de incidência e ponderação das circunstâncias atenuantes e agravantes. Esta medida busca proporcionar uma transição mais transparente para o setor, assegurando a uniformidade na aplicação das penalidades. O paradigma sugerido busca ser dinâmico e aspira a integrar as práticas regulatórias mais eficazes, com o propósito de alcançar a eficiência e a segurança jurídica.

8.12. Em síntese, a proposta de graduação das sanções busca promover a eficácia e justiça na aplicação das penalidades previstas na proposta. Ao considerar as circunstâncias atenuantes e agravantes, bem como estabelecer critérios claros para a dosimetria das sanções, busca-se garantir a proporcionalidade e adequação das medidas punitivas, contribuindo para a promoção da segurança e regularidade no setor da aviação civil.

9. REGRAS DE TRANSIÇÃO E A VIGÊNCIA DO MODELO

9.1. Por fim, é apresentado o Título IV da Resolução. Nele foram estabelecidas as disposições para a transição do modelo vigente para a atual proposta de alteração normativa, bem como elementos finais obrigatórios.

9.2. Alguns pontos nesse título merecem especial destaque por estabelecerem medidas essenciais ao bom funcionamento e aplicação da norma pelas áreas da ANAC.

Adaptabilidade das áreas

9.3. Inicia-se destacando o artigo 84 que traz prerrogativa às diversas unidades da Agência para estabelecerem a sua melhor estrutura interna para análise e processamento das ações administrativas relacionadas à promoção da conformidade regulatório e às sanções administrativas. Intenciona-se com este artigo permitir a adaptação das áreas conforme suas necessidades de trabalho, respeitando-se, assim, as características específicas como, por exemplo, tamanho do quadro funcional, modelo de normas fiscalizáveis, tipo e quantidade de regulados acompanhados pela área, entre outras. Não obstante essa flexibilidade estrutural concedida, aponta-se que a base normativa que guiará as áreas em suas ações continua sendo a mesma, qual seja, a própria resolução aqui proposta.

Indícios de crimes

9.4. O artigo 86 trata de elemento atualmente já existente na Resolução nº 472/2018, que é a comunicação de indícios de crime às autoridades competente. Esse artigo reflete determinação expressa contida no § 1º, do artigo 291 da Lei nº. 7.565/1986, o que expressa que “Quando a infração constituir crime, a autoridade levará, imediatamente, o fato ao conhecimento da autoridade policial ou judicial competente”.

9.5. Na mesma esteira, o artigo 86 reforçar a independência entre as instâncias civil, penal e administrativa. Uma vez que não há, em princípio, interferências recíprocas entre seus respectivos julgados, ressalvados casos específicos de absolvição por inexistência de fato ou de negativa de autoria.

Cláusula de vigência e Período de vacância

9.6. Propõe-se um *vacatio legis* de 120 dias (artigo 91), no intuito de se permitir às áreas técnicas uma adaptação aos novos elementos trazidos com a resolução proposta, bem como garantir aos regulados e sociedade tempo suficiente para conhecerem os novos elementos regulatórios e solucionar dúvidas que eventualmente surjam após a publicação do regramento.

Infrações cometidas em data anterior à entrada em vigor

9.7. O Título IV traz, também, artigo específico sobre a regra de transição para aplicação do modelo aqui proposto. Nesse artigo (artigo 89) é garantida a observância do princípio *tempus regit actum*, ou seja, garante-se ao agente que responde a um processo administrativo na Agência a observância das normas vigentes à época dos fatos em apuração, havendo assim, um isolamento no tempo dos atos processuais. Ressalva-se, contudo, que, em benefício ao agente que responde ao processo administrativo, é prevista a aplicação da presente norma, caso ela lhe seja mais benéfica (ver seção 8 desta Nota Técnica).

Diretrizes da Diretoria e a reavaliação contínua do modelo

9.8. Para concluir esta seção, é importante trazer destaque à necessidade contínua de a ANAC acompanhar a aplicação do novo regramento, em especial objetivando compreender e avaliar se os problemas levantados ao longo da Análise de Impacto Regulatório foram mitigados e se os objetivos almejados com a alteração normativa foram alcançados.

9.9. Relembremos que as modificações aqui feitas estão inseridas em um contexto em que a ANAC vem ativamente buscando incentivar o regulado a se manter, e retornar quando necessário, na conformidade normativa, além de uma ação mais próxima a esse regulado para melhor compreender as dificuldades para o atendimento dos padrões impostos.

9.10. Intenciona-se com este texto proposto que a ANAC dê mais um novo passo rumo à evolução de seu modo de fiscalizar e atuar junto agentes do setor de aviação civil, intenciona-se, também, que as áreas técnicas da Agência realizem uma reflexão constante sobre a carga prescritiva do arcabouço regulatório por elas gerido, de forma a permitir melhorias constantes no modelo de apuração de infrações e de aplicação de *enforcement*.

9.11. Por fim, sugere-se, ainda, que a Superintendência de Governança e Meio Ambiente – SGM, por meio de seu braço de qualidade normativa, atue nesse acompanhamento da efetividade da implantação dos novos procedimentos. A importância de atuação da SGM apoia-se principalmente em sua alta capacitação no tratamento de temas transversais e de alto impacto na gestão da Agência, assim, ela se mostra como elemento essencial para o acompanhamento futuro da norma proposta.

10. CONCLUSÃO

10.1. Ante todo o exposto, submete-se à apreciação colegiada o conjunto de propostas e entendimentos consolidados no âmbito desta Nota Técnica e das minutas de atos indicadas no item 1.49, com vistas à instauração de Consulta Pública pelo período de 60 (sessenta) dias, bem como realização de Audiência Pública.

[1] Relatório de AIR nº 1/2023/PPRR/GT-ESPRO/GAPI/SPI (SEI nº 8740973).

[2] ARANHA, Marcio Iorio. Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório. 8. ed. rev. ampl. Londres: Laccademia Publishing, 2023, p. 138.

[3] Fruto do Projeto Prioritário Qualidade Normativa, conforme instrução presente no Processo nº 00058.043407/2018-01.

[4] Aprovadas pela Portaria nº 3.092, de 6 de setembro de 2017. Vide informações no portal da ANAC, na página <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/legislacao/participacao-social/agenda-regulatoria/qualidade-normativa>.

[5] BALDWIN, Robert; BLACK, Julia. Really responsive risk-based regulation. Law and Policy, 32(2), 2010.

[6] Os registros da contratação do Termo, da condução da iniciativa e dos materiais entregues como produtos pactuados constam do Processo nº 00058.019955/2020-27.

[7] Disponíveis, juntamente com outras referências sobre a iniciativa, no hotsite do Projeto Prioritário (<https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/legislacao-responsiva>).

[8] REASON, J. Managing the risk of organization accidents. Ashgate, Aldershot, UK, 1997.

[9] BALK, A.D.; STROEVE, S.H.; e BOSSENBROEK, J.W. Just culture and human factors training in group service providers. NLR Air Transport Safety Institute. May, 2011. Disponível em: <https://www.easa.europa.eu/en/downloads/24201/en>.

[10] DUTCH SAFETY BOARD. Takeoff with erroneous takeoff data. Embraer 195-E2. Disponível em: <https://onderzoeksmad.nl/en/onderzoek/takeoff-with-erroneous-takeoff-data-embraer-195-e2/>.

[11] Referência: <https://www.faa.gov/about/initiatives/cn> e <https://medium.com/faa-a-just-culture-for-safety-08c5d308e141>.

[12] Resolução nº 708/2023 (disponível em <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/2023/resolucao-708>).

[13] Vide Resolução nº 709/2023 (disponível em <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/2023/resolucao-709>) e Resolução nº 714/2023 (disponível em <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/2023/resolucao-714>).

[14] Relatório de AIR nº 1/2023/PPRR/GT-ESPRO/GAPI/SPI (SEI nº 8740973), lançado no âmbito do Processo nº 00058.036625/2023-49, contendo dois Anexos (I - Relatório de Diagnóstico da Fiscalização - SEI nº 8743114; e II - Relatório de Benchmarking - SEI nº 8743117).

[15] Cristalizada na deliberação ocorrida nos dias 19 a 23/06/2023, conforme Certidão de Deliberação nº 8773162, bem como reforçada por rodadas de reuniões de apresentação das mudanças com cada Superintendência finalística da Agência.

[16] Referência-se, na oportunidade, apontamentos colhidos a partir de provocações e reflexões levadas pela Profa. Dra. Juliana Bonacorsi de Palma ao Workshop do Processo Sancionador, ocorrido em 2023 na ANAC.

[17] Vide arts. 36 e 37 da Resolução nº 472/2018.

[18] Com destaque para ANEEL, ANATEL e ANTAQ, cujas equipes foram consultadas ao longo do projeto em iniciativas de compartilhamento de experiências.

[19] Disponíveis no portal da ANAC, na página <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/legislacao/participacao-social/governanca-regulatoria/melhoria-da-qualidade-regulatoria>.

[20] Vide tópicos 3.7 e 4.3 do Relatório SEI nº 8740973.

[21] Termos do art. 8º da minuta SEI nº 9622700.

[22] Documento SEI nº 2817466.

[23] Processo nº 60800.030814/2010-65.

[24] Item 3.2 da Nota Técnica nº 7/2010/GFIS/SRE, de 06/12/2010

[25] O processo circula pelas Superintendências de Segurança Operacional (SSO), Superintendência de Aeronavegabilidade (SAR), Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (SIA), Superintendência de Planejamento Institucional (SPI), Superintendência de Regulação Econômica e Acompanhamento de Mercado (SRE), Superintendência de Administração e Finanças (SAF), Superintendência de Tecnologia da Informação (STI), Superintendência de Relações Internacionais (SRI), Superintendência de Gestão de Pessoas (SGP) e Gerência-Geral de Análise e Pesquisa da Segurança Operacional (GGAP).

[26] Memorando nº 55/2015/GAB/DAE/ANAC, fl. 195 do processo 60800.030814/2010-65.

[27] Nesse sentido, Processo nº 00058.133862/2015-47: Nota Técnica nº 30/2015-SPI às fls. 01 a 38 (v. SEI 0045125); definição do como projeto prioritário à página 51 no mesmo processo (v. SEI nº 0045274). A Portaria nº 99, de 19/01/2016, pode ser vista em <https://pccrnam.anac.gov.br/arquivos/PA2016-0099.PDF>.

[28] Processo nº 00058.501190/2016-98; também no "Anexo 3 - FAPAN preenchido – Enforcement" (SEI nº 0009552) do mesmo processo.

[29] O que implicaria na existência de um estoque significativo de potenciais infrações, entende-se.

[30] Ver processo 00058.028011/2022-11.

[31] Lei nº 11.182/05, art. 8º Cabe à ANAC (...) XXX – expedir normas e estabelecer padrões mínimos de segurança de voo, de desempenho e eficiência (...).

[32] IN nº 154/2020, Capítulo I - Das Disposições Gerais; Seção II - Diretrizes para a Qualidade Regulatória, Art. 3º Além das diretrizes gerais para a qualidade regulatória definidas pela Diretoria Colegiada, deverão ser observadas as seguintes diretrizes específicas nos processos regulatórios: (...) II - observância dos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade, da impessoalidade, da motivação, da publicidade e da segurança jurídica; III - busca por celeridade, efetividade e eficiência; IV - desburocratização e simplificação administrativa (...); X - imposição do menor volume de regras necessário;

[33] Disponível em <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/boletim-de-pessoal/2017/41-1/anexo-i-diretrizes-para-a-qualidade-regulatoria-da-anac>.

[34] Lei nº 13.726/2018, art. 5º Os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderão criar grupos setoriais de trabalho com os seguintes objetivos: I - identificar, nas respectivas áreas, dispositivos legais ou regulamentares que previjam exigências descabidas ou exageradas ou procedimentos desnecessários ou redundantes; II - sugerir medidas legais ou regulamentares que visem a eliminar o excesso de burocracia.

[35] Conceito definido presente no art. 4º da Resolução nº 472, de 2018.

[36] Redação do dispositivo: "Art. 37-A. (...) Parágrafo único. Será afastada a caracterização da infração continuada quando constatada a existência de prática ou circunstância que evidencie violação, pelo agente infrator, ao dever de lealdade e boa-fé que rege as relações entre administrado e Administração".

[37] Vide Nota Técnica nº 2/2016/SPI (SEI nº 0008405).

[38] E destacada no Memorando nº 25/2023/ASTEC (SEI nº 8794307).



Documento assinado eletronicamente por **Lais Macedo Facó Alencar, Gerente do Projeto Prioritário Regulação Responsiva**, em 28/02/2024, às 10:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Carlo Andre Araripe Ramalho Leite, Membro do Projeto Prioritário Regulação Responsiva**, em 28/02/2024, às 10:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Vagner de Menezes Neto, Membro do Projeto Prioritário Regulação Responsiva**, em 28/02/2024, às 10:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Jorge Bernardo Oliveira da Silva, Membro do Projeto Prioritário Regulação Responsiva**, em 28/02/2024, às 10:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Henrique Simão de Sena, Membro do Projeto Prioritário Regulação Responsiva**, em 28/02/2024, às 10:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Hildebrando Oliveira, Membro do Projeto Prioritário Regulação Responsiva**, em 28/02/2024, às 10:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Paulo Cesar de Sales Junior, Membro do Projeto Prioritário Regulação Responsiva**, em 28/02/2024, às 10:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Manoel Braz de Souza, Membro do Projeto Prioritário Regulação Responsiva**, em 28/02/2024, às 11:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Daniella da Silva Macedo Guerreiro, Membro do Projeto Prioritário Regulação Responsiva**, em 07/03/2024, às 18:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Edvaldo Rodrigues de Oliveira, Membro do Projeto Prioritário Regulação Responsiva**, em 08/03/2024, às 11:57, 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 **9622695** e o código CRC **06308634**.