



FORMULÁRIO DE ANÁLISE PARA PROPOSIÇÃO DE ATO NORMATIVO

| | | | |
|-------------------------------|---|--|---|
| Processo nº: | 00058.010912/2019-42 | Unidade Responsável (Sigla): | GTAS/SRA |
| Assunto do normativo: | Rito do processo administrativo para a apuração de infrações praticadas pelas concessionárias de infraestrutura aeroportuária às cláusulas contidas nos contratos de concessão e seus anexos, nos seus respectivos editais e seus anexos, bem como à regulamentação editada para discipliná-las, e para a aplicação das providências administrativas delas decorrentes. | | |
| Tipo de ato normativo: | <input checked="" type="checkbox"/> Novo | <input type="checkbox"/> Revisão | <input type="checkbox"/> Adequação Legal, em função do art. 47, I, da Lei da ANAC |
| Origem da demanda: | <input checked="" type="checkbox"/> Interna (Diretoria, Superintendências etc.) | <input checked="" type="checkbox"/> Externa (Órgãos de Controle ou recomendações diversas) | |

1. Descreva o problema (atual ou futuro) que se pretende solucionar

Em 28 de novembro de 2011, foi assinado o Contrato de Concessão para construção parcial, manutenção e exploração do Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante, inaugurando um novo paradigma na exploração da infraestrutura aeroportuária brasileira.

Este contrato de concessão, bem como os que lhe sucederam, contêm, dentre suas previsões, um rol de penalidades aplicáveis em caso de seu descumprimento, bem como de seus anexos, editais e demais normas e regulamentos editados pela ANAC para discipliná-los. Entretanto, eles não tratam, de maneira pormenorizada, do rito do processo administrativo instaurado para a apuração dessas infrações e para a aplicação dessas penalidades.

Verificou-se, ademais, que a Resolução nº 25/2008 e a Instrução Normativa nº 08/2008, que até então disciplinavam a apuração de infrações e aplicação de penalidades no âmbito da competência desta Agência, não eram totalmente aplicáveis aos contratos de concessão, haja vista a incompatibilidade da disciplina de alguns temas neles abordados, conforme observado pela área técnica por meio do Despacho nº 02/2014/GCON-GTAA/SRE/ANAC, de 03 de fevereiro de 2014, e da Nota Técnica nº 19/2013/GCON/SRE/ANAC, de 18 de abril de 2013 (ambas disponíveis no Processo nº 00058.042492/2013-78).

Diante desse cenário, a Procuradoria Federal junto à ANAC elaborou o Parecer nº 78/2014/CMF/PF-ANAC/PGF/AGU/jelsn, de 26 de fevereiro de 2014, também constante do Processo nº 00058.042492/2013-78, pontuando que:

[...]

12. Inicialmente, tem-se que os contratos de concessão de infraestrutura firmados pela Agência preveem, como regra geral, que as penalidades contratuais devem ser aplicadas mediante decisão fundamentada da ANAC, assegurado à Concessionária o direito à ampla defesa e ao devido processo legal, nos termos da regulamentação vigente.

13. O procedimento administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades, no âmbito da competência da ANAC, por sua vez, encontra-se regulamentado por meio da

Resolução nº 25, de 25 de abril de 2008, que, não obstante não conte com disposições específicas acerca da delimitação do seu âmbito de incidência, apresenta procedimentos e institutos especificamente relacionados às infrações à Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), à legislação complementar e demais normas exaradas pela autoridade de aviação civil, não se mostrando, em princípio, aplicáveis à apuração de infrações e aplicação de penalidades contratuais.

14. Com efeito, apesar de não excepcionadas as infrações aos contratos de concessão, tem-se que o rito procedimental estabelecido pela referida Resolução nº 25/2008 conta com dispositivos incompatíveis com o regime contratual próprio estabelecido para as concessões de infraestrutura aeroportuária, o que restou explicitado pela área técnica por meio da Nota Técnica nº 19/2013/GCON/SRE/ANAC (fls. 71-74), que aponta incompatibilidade até mesmo entre o rol de penalidades previstas no Contrato de Concessão e na Resolução (que não prevê, por exemplo, a penalidade de advertência), assim como a distinção entre os sistemas de contabilização das agravantes e atenuantes, além da incompatibilidade entre os sistemas de escalonamento da gravidade das infrações. No mesmo sentido, o Despacho nº 02/2014/GCON-GTAA/SRE/ANAC (fls. 69-70):

“Em outra ocasião, conforme assentado na Nota Técnica nº 19/2013/GCON/SRE (anexa), manifestou-se a GCON no sentido de que a Resolução nº 25/2008 não seria aplicável in totum, ao regime de penalização pactuado nos contratos de concessão, em suma, ao argumento de que a designada resolução trata de maneira uniforme as penalidades e as medidas acautelatórias, bem como dá outro tratamento às agravantes e atenuantes. Essa situação revela que, ao menos na parte material da imputação de penalidades ao administrado, haveria incoerência entre a disciplina estabelecida pelos Contratos de Concessão e a pregada pela norma geral punitiva da ANAC.

Dessa forma, em relação ao primeiro questionamento proposto, entende-se pela impossibilidade de aplicação da Resolução nº 25 aos Concessionários de Aeroportos, no que toca ao regime de penalização, uma vez que o instrumento contratual estabeleceu disciplina própria.”

15. Verifica-se, de fato, que os instrumentos contratuais apresentam disciplina específica em relação às penalidades aplicáveis e suas hipóteses de incidência, bem como no tocante às circunstâncias a serem consideradas para sua aplicação, não se mostrando possível, neste ponto, a aplicação da Resolução ANAC nº 25/2008.

16. Insta consignar, adicionalmente, que, no âmbito da Agência, a aplicação de penalidades decorrentes de contratos administrativos regidos pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, igualmente não observa o rito procedimental estabelecido na Resolução ANAC nº 25/2008, atraindo, nestes casos, a aplicação das normas específicas da Lei de Licitações e Contratos, além das normas gerais de processo administrativo previstas na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

17. Há que se destacar, por outro lado, o tratamento distinto conferido pelo próprio Contrato de Concessão às penalidades e ao procedimento para sua aplicação, sendo certo que, em relação a este último, apresenta o Contrato tão-somente linhas gerais para a aplicação de penalidades, remetendo o procedimento aos termos da “regulamentação vigente”.

18. Tais aspectos procedimentais, por sua vez, não se encontram regulamentados de forma específica no âmbito da Agência, que não conta, até a presente data, com regulamentação relacionada ao procedimento de apuração de infrações e aplicação das penalidades previstas nos contratos de concessão de exploração da infraestrutura aeroportuária.

19. Note-se, neste ponto, a natureza própria das obrigações, infrações e penalidades previstas nos complexos instrumentos contratuais de concessão de infraestrutura aeroportuária, o que recomenda regramento específico para cada uma das fases do procedimento de apuração e aplicação de penalidades, abarcando, por exemplo, a constatação e o registro da infração, a defesa prévia, os prazos e formas de cientificação, o julgamento, os recursos, além da própria aplicação da penalidade.

20. Todavia, se por um lado se mostra recomendável a edição de regulamentação específica acerca da matéria, por outro resta até mesmo evidente que tal omissão não impede a imediata apuração de infrações e aplicação das penalidades previstas nos contratos de concessão.

21. Com efeito, na ausência de regulamentação específica, tem-se que se mostram integralmente aplicáveis, além das disposições contidas no próprio contrato de concessão, os preceitos gerais estabelecidos na Lei nº 9.784, de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, bem como na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos, além de alguns dos dispositivos da Lei nº 8.666, de 1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Nesse sentido, leciona LUCAS ROCHA FURTADO:

[...]

22. *Pode a Agência, por outro lado, valer-se das disposições da Resolução ANAC nº 25/2005 naquilo que não conflitar com as disposições da legislação supramencionada, ou seja, utilizando-as tão-somente como referencial de procedimento para a concretização das normas e princípios contidos naqueles diplomas legais.*

23. *Possível, deste modo, adotar procedimentos idênticos àqueles previstos na Resolução ANAC nº 25/2008 para dar concretude, por exemplo, às determinações da Lei nº 9.784, de 1999 quanto ao início do processo, quanto à comunicação dos atos, ou mesmo aos princípios e critérios insculpidos no art. 2º daquele diploma legislativo, que dispõe:*

[...]

24. *Conclui-se, deste modo, que a Resolução ANAC nº 25/2008 não alcança as infrações e penalidades previstas nos contratos de concessão de infraestrutura aeroportuária, cujo procedimento de apuração e aplicação deve observar, além das disposições contidas no próprio contrato de concessão, os preceitos gerais estabelecidos na Lei nº 9.784, de 1999, Lei nº 8.987, de 1995, e Lei nº 8.666, de 1993, podendo a Agência, por outro lado, valer-se das disposições da Resolução ANAC nº 25/2005 naquilo que não conflitar com as disposições da legislação supramencionada, ou seja, utilizando-as tão-somente como referencial de procedimento para a concretização das normas e princípios contidos naqueles diplomas legais.*

25. *Assim, ainda que praticados atos processuais em observância ao rito previsto na Resolução ANAC nº 25/2008, deve-se perquirir se tais atos atendem ao disposto na legislação aplicável à espécie, não havendo que se falar em qualquer nulidade decorrente da adoção de procedimentos que atendem às normas e princípios dispostos na Lei nº 9.784, de 1999, Lei nº 8.987, de 1995, e Lei nº 8.666, de 1993.*

(grifos nossos)

Assim, ao longo da gestão dos contratos de concessão, a Superintendência de Regulação Econômica e Acompanhamento de Mercado – SRE e, posteriormente, a Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos – SRA, utilizaram, para conduzir seus processos administrativos de apuração de infrações e aplicação de penalidades contratuais, as previsões da Lei nº 9.784/1999, bem como da Lei nº 8.987/1995, da Lei nº 8.666/1993 e dos próprios contratos de concessão, aplicando, ainda, as disposições da Resolução nº 25/2008 e da Instrução Normativa nº 08/2008 naquilo que eram compatíveis com as normas federais e com as peculiaridades destes processos.

Dessa maneira, com a conjugação destes normativos, garantiu-se (e se continua a garantir) os direitos dos interessados no processo administrativo, em especial a ampla defesa e o contraditório.

Não obstante, a ausência de formalização desta ritualística em um ato normativo específico gerou, em mais de uma ocasião, dúvidas e questionamentos por parte de algumas das concessionárias de infraestrutura aeroportuária. Cite-se, a esse respeito e à guisa de exemplo, manifestações da Aeroportos Brasil - Viracopos S.A. nos Processos nº 00058.064047/2014-40, 00058.048404/2015-11 e 00058.048401/2015-70, dentre outros, bem como a Carta IA nº 1340/SBBR/2016 (SEI nº 0115194), da Inframerica Concessionária do Aeroporto de Brasília S/A, no âmbito do Processo nº 00058.075196/2013-53.

A própria Procuradoria Federal junto à ANAC, no já citado Parecer nº 78/2014/CMF/PF-ANAC/PGF/AGU/jelsn, recomendara “a edição de regulamentação específica acerca da matéria” (item 20), qual seja, “regulamentação relacionada ao procedimento de apuração de infrações e aplicação das penalidades previstas nos contratos de concessão de exploração da infraestrutura aeroportuária” (item 18), apontando a complexidade dos instrumentos contratuais de concessão de infraestrutura aeroportuária.

Adicionalmente, com a edição da Resolução nº 472, de 6 de junho de 2018, foram revogadas, dentre outras, a Resolução nº 25/2008 e a Instrução Normativa nº 08/2008. Este novel diploma também previu expressamente, em seu art. 1º, parágrafo único, sua inaplicabilidade à fiscalização do cumprimento das cláusulas contidas nos contratos de concessão de infraestrutura aeroportuária, à fiscalização da regulamentação editada para discipliná-las e aos processos administrativos instaurados quando verificados indícios de infração às mesmas. Perdeu-se, assim, parte dos referenciais de procedimento anteriormente utilizados para a condução dos processos sancionadores contratuais, acentuando a necessidade de avaliação de proposição de um regulamento específico para a matéria.

Observa-se, portanto, que a inexistência de um ato normativo próprio que discipline o rito do processo administrativo para apuração de infrações e aplicação das penalidades previstas nos contratos de

concessão tem causado algumas inquietações por parte do setor regulado, gerando ocasionais incertezas nas concessionárias de infraestrutura aeroportuária.

Em paralelo, com a experiência adquirida através da análise desses processos, também se constatou que muitas das infrações imputadas às concessionárias são de baixo potencial ofensivo, de gravidade leve, impactando em alguma medida a gestão contratual, mas não gerando maiores danos diretos aos usuários. Entretanto, no arcabouço normativo atual, tais descumprimentos recebem o mesmo tratamento, sob o aspecto processual, que infrações mais graves, eis que não existe previsão de alternativas à aplicação de sanções caso confirmado qualquer desvio às cláusulas contratuais.

Isso faz com que os processos administrativos para apuração de infrações, no âmbito dos contratos de concessão, tenham um caráter eminentemente punitivo, do que decorrem duas consequências que podem não ser consideradas ideais sob o ponto de vista do interesse público. Primeiramente, a necessária instauração de um processo administrativo sancionador impõe custos tanto à Agência quanto ao regulado, tendo em vista a complexidade de seu procedimento. Consequentemente, em alguns desses casos de condutas menos lesivas, recursos materiais e humanos são empregados na análise de infrações que poderiam ser solucionadas através de medidas menos onerosas e quiçá mais pedagógicas, quando talvez fossem melhor aproveitados em outras atividades, sempre visando à promoção do objetivo finalístico das concessões. E, em segundo lugar, a natureza contenciosa desses processos torna menos provável o reconhecimento da prática infracional por parte do administrado, criando um ambiente menos cooperativo entre regulado e regulador e potencialmente postergando o retorno da concessionária à situação de conformidade contratual.

2. Quais foram as alternativas consideradas para a resolução do problema? Explique brevemente cada (mínimo 2 opções, máximo 5). Indique e justifique a alternativa escolhida.

No aspecto das alternativas, observa-se que a questão em exame apresenta, na essência, uma solução binária: ou se elabora um regramento específico para a apuração e o tratamento de infrações no contexto da gestão dos contratos de concessão de infraestrutura aeroportuária, ou se opta por não criar tal regramento, continuando a se adotar, para o desenvolvimento desses processos administrativos, as previsões da Lei nº 9.784/1999, bem como da Lei nº 8.987/1995, da Lei nº 8.666/1993 e dos próprios contratos de concessão.

Dessa maneira, a análise da alternativa mais viável confunde-se com o sopesamento das vantagens e desvantagens da própria regulamentação. Caso se conclua que os benefícios dessa excedem seus custos, então a melhor alternativa, por consequência, será a criação da norma em exame. Por outro lado, caso os custos da regulamentação excedam os benefícios que dela podem ser extraídos, então a melhor alternativa será a manutenção do *status quo*.

A esse respeito, o que se observa é que o desenvolvimento desse regramento específico promove significativas vantagens, já apontadas na Nota Técnica nº 2/2019/SRA/GTAS/SRA, podendo-se citar: a) maior previsibilidade da atuação administrativa; b) maior sensação de segurança jurídica; c) promoção da isonomia; d) melhor controle interno da atividade administrativa; e) redução da litigiosidade; f) aumento da produtividade e da celeridade; g) criação de mecanismos alternativos à sanção, com redução de custos e incentivo ao retorno voluntário à situação de conformidade; h) alinhamento com a Resolução nº 472/2018. Por outro lado, as desvantagens identificadas, embora devam ser cuidadosamente avaliadas, são mitigáveis através de mecanismos que permitem, senão sua eliminação, ao menos sua redução.

Assim, conclui-se que a elaboração de um regramento específico para a apuração de infrações e aplicação das respectivas providências administrativas no contexto da gestão dos contratos de concessão de infraestrutura aeroportuária é uma alternativa superior à manutenção do *status quo*, eis que o atual rito desses processos administrativos, embora adequado para garantir os direitos dos administrados, em especial a ampla defesa e o contraditório, ainda apresenta espaços para aprimoramentos.

Feitas essas considerações, há que se avaliar a forma que esse regramento específico pode tomar, tendo em vista que ele não necessariamente precisaria ser encaminhado através de um ato normativo. Nesse sentido, foram identificados três possíveis caminhos alternativos: a) a alteração dos contratos de

concessão, com a inserção de normas de rito detalhadas a nível de procedimento; b) o desenvolvimento de um ato infrarregulamentar; e c) a edição de um ato normativo, na forma de resolução.

A primeira dessas alternativas, muito embora apta a solucionar as questões identificadas no item anterior, tem, a nosso ver, duas principais desvantagens. De início, o estabelecimento das normas de rito nos diversos contratos de concessão criaria um risco de surgimento de diferenças entre essas regras procedimentais, tendo em vista que sua implementação pode não se dar de maneira simultânea em todos os contratos. Assim, haveria uma possibilidade de que o tratamento dado às diferentes concessionárias de infraestrutura aeroportuária não fosse isonômico, também em prejuízo à própria otimização da atividade administrativa pelo surgimento de ritos não homogêneos.

Ademais, a fixação dessas regras nos instrumentos contratuais as torna sobremaneira rígidas, dificultando seu processo de amadurecimento, modificação e adaptação. Nesse sentido, a Nota Técnica nº 2/2019/SRA/GTAS/SRA, ao tecer considerações sobre as formas de acompanhamento da norma proposta, apontou, precisamente, que, caso sejam nela verificadas eventuais falhas, estas poderiam ser modificadas até mesmo para alcançar processos em curso (com as ressalvas lá feitas). Dessa forma, o engessamento das regras nos instrumentos contratuais, ainda que pudesse gerar um grau ligeiramente mais elevado de segurança jurídica, traria por consequência uma menor capacidade de resposta desta Agência para sanar suas vulnerabilidades.

Diante desses motivos, concluiu-se que a formalização do rito processual através de alterações nos contratos de concessão não seria, dentre as alternativas identificadas, a mais adequada.

Em segundo lugar dentre as formas de estabelecimento das normas de rito estava o desenvolvimento de um ato infrarregulamentar. A principal desvantagem nesta alternativa, todavia, residia no fato de que os atos infrarregulamentares exigem, como regra, menos formalidades para sua edição, alteração ou mesmo revogação, e nem sempre são objeto de participação social.

Essa mutabilidade, embora vantajosa sob o aspecto da capacidade de adaptação a problemas eventualmente detectados, pode, caso exacerbada, levar a cenários de insegurança jurídica e imprevisibilidade da atuação administrativa. Paralelamente, caso esse ato infrarregulamentar não fosse previamente debatido entre a Agência, seus regulados e a sociedade em geral, os potenciais efeitos da norma na redução da litigiosidade também poderiam restar prejudicados, exatamente em razão do menor envolvimento dos administrados na sua construção e desenvolvimento.

Por fim, a edição de um ato normativo, na forma de resolução, afigura-se uma solução intermediária entre a alteração contratual e o desenvolvimento de um ato infrarregulamentar, neste eixo estabilidade-adaptabilidade. Assim, embora permita, com algum grau de flexibilidade, alterações na regulamentação do rito do processo administrativo, para melhor adequá-lo às situações encontradas ao longo da gestão contratual, tais modificações devem ocorrer ao longo de um robusto processo normativo, no qual se observe, dentre outros, a necessidade de participação social, com a colaboração dos interessados na elaboração da norma.

Concluiu-se, assim, que, das alternativas identificadas, a edição de um ato normativo na forma de resolução é a que melhor harmoniza as diversas vantagens propiciadas pela regulamentação específica do procedimento de apuração de infrações e aplicação das providências administrativas cabíveis no contexto da gestão dos contratos de concessão de infraestrutura aeroportuária com os mecanismos de atenuação de suas desvantagens e de acompanhamento de sua implementação. Consequentemente, demonstra ser, em nosso entender, a solução mais adequada para o tratamento das questões que se pretende endereçar.

3. Como o ato proposto resolverá o problema descrito no item 1?

Propõe-se, precisamente, a edição de uma norma que discipline, especificamente, o rito do processo administrativo para a apuração de infrações praticadas pelas concessionárias de infraestrutura aeroportuária às cláusulas contidas nos contratos de concessão e seus anexos, nos seus respectivos editais e seus anexos, bem como à regulamentação editada para discipliná-las, e para a aplicação das providências administrativas delas decorrentes, incluindo a previsão de medidas alternativas às sanções,

particularmente nos casos em que, em vista da baixa gravidade da conduta investigada, seja mais benéfica ao interesse público a célere solução da questão do que a imposição de uma penalidade.

4. Como será feita a implantação da norma e como essa implantação será acompanhada?

| | Ações | Prazo | Acompanhamento |
|---------------|---|---|--|
| ANAC | Divulgação da norma para os servidores da Agência | Com antecedência mínima de 15 dias da entrada em vigor da norma | GTAS/SRA |
| | Realização de ação de capacitação direcionada aos servidores que deverão lidar com a norma em suas atividades | Com antecedência mínima de 15 dias da entrada em vigor da norma | GTAS/SRA |
| Regulados | Adaptação dos processos de trabalho às inovações e modificações introduzidas pela norma | Até a data da entrada em vigor da norma | Compete aos próprios regulados assegurar a conformidade de suas rotinas ao rito estabelecido, podendo solicitar auxílio da GTAS/SRA para esclarecimento de eventuais dúvidas |
| Outros Órgãos | N/A | N/A | N/A |

5. Quais são os dispositivos legais que autorizam a ANAC a regulamentar o assunto?

Art. 87 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

Art. 29, I, II e VI, e art. 38, ambos da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;

Art. 8º, XXI, XXIV e XLVI, da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005.

6. O regulamento proposto afetará outras áreas da Agência? Quais? Essas áreas foram contatadas? Como se posicionaram sobre o assunto?

A resolução proposta aborda aspectos de competência da Superintendência de Administração e Finanças – SAF, particularmente nos dispositivos que disciplinam a gestão financeira das sanções pecuniárias. A SAF foi contatada, inicialmente, através do Despacho SRA SEI nº 3382357, tendo tecido considerações através do Despacho GTPO/SAF SEI nº 3406089, as quais, por sua vez, foram abordadas na Nota Técnica nº 14/2019/SRA (SEI nº 3418604). Posteriormente, foi realizada reunião com a SAF para tratar especificamente sobre o parcelamento de débitos, resultando nas modificações expostas na Nota Técnica nº 6/2019/SRA/GTAS/SRA (SEI nº 3673803).

7. Existem outros órgãos/entidades afetados com a edição da norma?

| | | | | | | | |
|--------------------------|--------|--------------------------|--------|--------------------------|-----------------|--------------------------|-----------------|
| <input type="checkbox"/> | ANVISA | <input type="checkbox"/> | COMAER | <input type="checkbox"/> | Polícia Federal | <input type="checkbox"/> | Receita Federal |
| <input type="checkbox"/> | Outros | | | | | | |

Esses órgãos/entidades foram contatados? Como se posicionaram sobre o assunto?

Não foram identificados outros órgãos ou entidades afetados com a edição da norma.

8. O problema ou assunto já foi regulamentado em outros países?

| | | |
|--|--------|--|
| <input checked="" type="checkbox"/> (X) SIM | Quais? | Foram identificados atos normativos ou outros documentos orientativos que tratam, ainda que apenas em parte, de aspectos procedimentais referentes à aplicação de sanções ou outras medidas de <i>enforcement</i> no âmbito da regulação da aviação civil na Argentina, Austrália, Canadá, Chile, Estados Unidos da América, e União Europeia, em rol exemplificativo. |
| <input type="checkbox"/> () NÃO | - | |

9. Existem normas vigentes no país, correlatas ao assunto?

| | | | |
|--|--|---|---|
| <input checked="" type="checkbox"/> (X) SIM | Quais? | Segue tabela com rol exemplificativo: | |
| | | Órgão | Norma |
| | | ANA | Resolução nº 33, de 14 de fevereiro de 2011 |
| | | | Resolução nº 662, de 29 de novembro de 2010 |
| | | ANATEL | Resolução nº 589, de 7 de maio de 2012 |
| | | | Resolução nº 596, de 6 de agosto de 2012 |
| | | ANCINE | Decreto nº 6.590, de 1º de outubro de 2008 |
| | | | Instrução Normativa nº 109, de 19 de dezembro de 2012 |
| | | ANEEL | Resolução Normativa nº 63, de 12 de maio de 2004 |
| | | | Resolução Normativa nº 846, de 11 de junho de 2019 ^[i] |
| | | ANP | Decreto nº 2.953, de 28 de janeiro de 1999 |
| | | ANS | Resolução Normativa nº 388, de 25 de novembro de 2015 |
| | | ANTAQ | Resolução nº 3259-ANTAQ, de 30 de janeiro de 2014 |
| | | ANTT | Resolução nº 5083, de 27 de abril de 2016 |
| | | ANVISA | Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977 |
| Resolução da Diretoria Colegiada nº 266, de 8 de fevereiro de 2019 | | | |
| CADE | Regimento Interno | | |
| CVM | Instrução CVM nº 607, de 17 de junho de 2019 | | |
| <input type="checkbox"/> () NÃO | - | ^[i] A Resolução Normativa nº 846, de 11 de junho de 2019 prevê a entrada em vigor da totalidade de seus dispositivos e a revogação integral da Resolução Normativa nº 63, de 12 de maio de 2004, seis meses após sua publicação. | |

10. Descreva qualitativamente e, se possível, quantitativamente os **custos** do ato.

A normatização do rito dos processos administrativos cria um conjunto de procedimentos cuja inobservância pode acarretar, a depender de sua gravidade e de suas consequências, a anulação de parte dos atos do processo ou mesmo a nulidade do processo como um todo, levando, em última análise, à necessidade de retrabalho e dispêndio dos recursos correspondentes.

11. Descreva qualitativamente e, se possível, quantitativamente os **benefícios** do ato.

O art. 1º da Lei nº 9.784/1999 prevê que o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta visa, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração. Extrai-se daí, portanto, que a processualização busca, dentre outras igualmente importantes finalidades, a execução da atividade pública de maneira impessoal e com procedimentos bem definidos, garantindo-se previsibilidade e isonomia aos administrados.

Partindo dessa premissa, identificou-se que a emissão de ato normativo regulamentando o rito do processo administrativo para a apuração e o tratamento de infrações no âmbito dos contratos de concessão traria benefícios à atividade regulatória desta Agência, bem como a seus regulados, conforme se passa a tratar.

O primeiro deles, já mencionado acima, seria uma maior previsibilidade, por parte dos regulados, na atuação da autoridade administrativa competente para a instrução e julgamento desses processos. Explica-se: atualmente, conforme já esclarecido anteriormente, a Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos – SRA utiliza, para delinear o rito de seus processos administrativos sancionadores, as previsões das Leis nº 9.784/1999, nº 8.987/1995 e nº 8.666/1993 e dos contratos de concessão. Ocorre que, embora este expediente garanta a observância dos direitos dos administrados, parte das concessionárias já manifestou algum grau de incerteza quanto à interação e à aplicação concreta desses diplomas.

Tem-se, assim, que a edição de uma norma que estabelecesse um rito próprio e bem definido para os aludidos processos administrativos tenderia a elevar a sensação de segurança jurídica por parte desses administrados e, via de consequência, criaria um ambiente de negócios mais favorável aos investimentos por parte do setor privado, estimulando o desenvolvimento do mercado de serviços aéreos e da infraestrutura aeroportuária no país.

É de se destacar que nesse mesmo sentido vem a iniciativa 2.11.2.5 do Plano Estratégico 2015-2019 desta Agência, qual seja, “padronizar o processo de julgamento de autos de infração”, precisamente com vistas a, dentre outros, “conferir um tratamento padronizado e unificado das não conformidades, reduzindo os vícios formais e aumentando a segurança jurídica”.

Em linha similar, também há de se ter em vista que, tal qual já apontado no capítulo introdutório da Nota Técnica nº 2/2019/SRA/GTAS/SRA, a edição da referida norma é uma demanda de ao menos uma parte do setor regulado, bem como foi objeto de recomendação por parte da Procuradoria Federal junto a esta Agência. Assim, é possível inferir que a edição deste ato normativo reduziria, em alguma medida, a litigiosidade por parte das concessionárias de infraestrutura aeroportuária, eis que lhes daria maior clareza sobre o processo de formação da decisão administrativa, aumentando, potencialmente, o grau de conformidade às decisões prolatadas por esta Agência. Essa conclusão é reforçada, ainda, pelo fato de que a elaboração de uma norma, com discussões envolvendo uma ampla gama de agentes, tanto internos quanto externos a esta Agência, tende a resultar em um produto mais robusto e que melhor atenda o setor regulado e a sociedade em geral. Ademais, a procedimentalização específica permitiria um melhor controle interno da atividade administrativa, o que possivelmente levaria a uma redução das hipóteses de revisão judicial dessas decisões.

Cite-se, a esse respeito, o entendimento de Marçal Justen Filho a respeito do tema:

“Outro fim essencial é a redução da litigiosidade. Por um lado, a participação dos potenciais interessados e a instrução minuciosa propiciam a melhor composição possível para interesses contrapostos, o que reduz os conflitos. Por outro, a procedimentalização evidencia de modo objetivo a correção da atividade administrativa, o que diminui o risco de desafio posterior da validade da decisão adotada.”

(Curso de Direito Administrativo. 11 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 325.)

Dessa forma, também em razão desses motivos é possível antever um cenário de maior estabilidade das decisões prolatadas pela Agência, com menor grau de litigiosidade, tanto no âmbito administrativo quanto judicial, gerando, em última análise, um menor dispêndio de recursos materiais e humanos, tanto por parte do Estado quanto por parte das concessionárias.

No mais, a regulamentação do rito para a apuração e o tratamento de infrações no contexto da gestão dos contratos de concessão de infraestrutura aeroportuária também tende a levar a um aumento na produtividade dos servidores envolvidos na tarefa, e, conseqüentemente, a uma maior celeridade no processo decisório. Veja-se que uma das vantagens na padronização de processos apontadas pelo Manual

de Referência de Mapeamento de Processos do Escritório de Processos desta Agência é, precisamente, o aumento da produtividade. O referido manual sustenta que:

“[a] padronização do trabalho significa que um entre vários métodos de trabalho será escolhido para o processo. É de se esperar que a padronização ocorra em volta do melhor método – aquele que entrega a melhor relação produtividade x qualidade x custo – entre todos os conhecidos. Esse método é chamado de *one best way* e não há motivos para imaginar que ele não seja o método escolhido. Dessa forma, impede-se que os agentes ajam de forma menos produtiva do que a melhor forma conhecida pela instituição.”

De se destacar, nesse tema, que a celeridade nos processos administrativos é uma garantia constitucional, prevista no inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição da República, de modo que, sendo possível à Administração a adoção de mecanismos que possibilitem um trâmite mais ágil dos processos administrativos, sem prejuízos às demais garantias do administrado e observadas as suas próprias limitações materiais, cabe ao agente público avaliá-los.

Em sentido semelhante, merece relevo, mais uma vez, o Plano Estratégico 2015-2019, agora em seu objetivo 2.11, o qual pontua que os mecanismos de fiscalização, “para gerarem um sistema adequado de incentivos e incentivarem uma mudança de comportamento dos entes regulados, devem ser aplicados com rapidez e efetividade logo que se detectem descumprimentos de requisitos”, destacando a importância da celeridade também para a atividade regulatória da Agência.

Com esse mesmo propósito em mente, tem-se ainda que a edição de norma própria para regulamentar a apuração de infrações e aplicação das providências administrativas cabíveis no contexto da gestão dos contratos de concessão de infraestrutura aeroportuária também permite a criação de mecanismos alternativos à sanção. Como já pontuado no capítulo introdutório da Nota Técnica nº 2/2019/SRA/GTAS/SRA, o fato de os processos administrativos que apuram infrações ao contrato e às demais normas que lhe são conexas terem natureza eminentemente punitiva impõe custos tanto à Agência quanto aos regulados, utilizando recursos que poderiam ser empregados em outras atividades, além de tornar menos provável o reconhecimento da prática infracional por parte do administrado, criando um ambiente menos cooperativo entre regulado e regulador e potencialmente postergando o retorno da concessionária à situação de conformidade contratual.

Dessa forma, a adoção de mecanismos alternativos à sanção, ainda que restrita aos casos de menor gravidade, levaria, em algum grau, à redução do custo regulatório desta Agência, pois permitiria não só evitar a instauração de complexos e custosos processos administrativos sancionadores, mas também incentivaria a solução voluntária da conduta infracional.

Nesse sentido, conforme destacado no objetivo 2.10 do Plano Estratégico 2015-2019, “o sistema focado na punição e apenas em regras prescritivas gera maiores custos totais para o sistema, menos aprendizado para os regulados, além de não ser capaz de alcançar todas as operações do setor – podendo ser muito mais agressivo aos operadores mais corretos, em detrimento daqueles que buscam burlar recorrentemente as regras”.

Merecem destaque, também, as Diretrizes para a Qualidade Regulatória da ANAC, aprovadas pela Portaria nº 3.092, de 6 de setembro de 2017, que, ao tratar da execução da fiscalização, têm como uma de suas estratégias “[i]nduzir a adequação de não-conformidade aos requisitos ou aos parâmetros estabelecidos na certificação ou outorga, podendo adotar medidas de natureza preventiva e sancionatória, sem prejuízo às medidas cautelares, quando necessárias”.

Impende salientar, ainda, que não se pretende, com essa medida, tratar a apuração de infrações e a aplicação de sanções como atividades disponíveis, mas sim implementar um sistema que promova de maneira mais eficiente o cumprimento dos contratos, e, conseqüentemente, melhor atenda o interesse público almejado com as concessões, qual seja, a expansão da infraestrutura aeroportuária brasileira e a prestação de um serviço público adequado.

Por fim, necessário destacar que a edição da norma proposta complementar a iniciativa da Resolução nº 472, de 6 de junho de 2018, na busca de consolidar os regramentos atinentes ao processo de fiscalização nesta Agência e desenvolver mecanismos que incentivem o cumprimento voluntário, por parte dos regulados, de suas obrigações legais, regulamentares e contratuais. Facilita-se, assim, futuras iniciativas no sentido de reunião do tratamento das infrações contratuais e não contratuais, com a redução do estoque regulatório da Agência e uma melhor compreensão das normas pelos regulados.

São essas, em síntese, as vantagens que ora concebemos como decorrentes da norma proposta.

12. Descreva os possíveis efeitos do ato proposto, conforme tabela abaixo.

| | Efeitos positivos | Efeitos negativos |
|--|--|-------------------------|
| Empresas de transporte aéreo regular | Não foram identificados | Não foram identificados |
| Empresas de transporte aéreo não regular | Não foram identificados | Não foram identificados |
| Empresas de serviços aéreos especializados | Não foram identificados | Não foram identificados |
| Prestadores de serviços auxiliares ao transporte aéreo | Não foram identificados | Não foram identificados |
| Operadores de Aeródromos | Em resumo: a) maior previsibilidade da atuação administrativa; b) maior sensação de segurança jurídica; c) promoção da isonomia; d) melhor controle interno da atividade administrativa; e) redução da litigiosidade; f) aumento da produtividade e da celeridade; g) criação de mecanismos alternativos à sanção, com redução de custos e incentivo ao retorno voluntário à situação de conformidade; h) alinhamento com a Resolução nº 472/2018. | Não foram identificados |
| Fabricantes de Aeronaves | Não foram identificados | Não foram identificados |
| Fabricantes de peças e componentes aeronáuticos | Não foram identificados | Não foram identificados |
| Proprietários de aeronaves | Não foram identificados | Não foram identificados |
| Empresas de manutenção aeronáutica | Não foram identificados | Não foram identificados |
| Mecânicos | Não foram identificados | Não foram identificados |
| Escolas e Centros de Treinamento | Não foram identificados | Não foram identificados |
| Tripulantes | Não foram identificados | Não foram identificados |
| Passageiros | Não foram identificados | Não foram identificados |
| Comunidades | Não foram identificados | Não foram identificados |
| Meio ambiente | Não foram identificados | Não foram identificados |
| Outros (identificar) | Não foram identificados | Não foram identificados |

13. Discorra sobre como se dará o processo de monitoramento do ato normativo.

Com relação às ferramentas de controle da norma cuja edição ora se propõe, impende salientar, em primeiro lugar, que eventual ato normativo para regulamentar a apuração e o tratamento de infrações no contexto da gestão dos contratos de concessão de infraestrutura aeroportuária estaria sujeito a um controle e a uma avaliação permanentes. Isso porque, ao longo da condução dos processos administrativos regidos pela norma, esta seria objeto de um juízo crítico por parte da autoridade administrativa que a fosse aplicar, a qual verificaria, nos casos concretos, suas adequações e inadequações, identificando os aspectos em que ela poderia ser aprimorada.

Dessa forma, eventuais distorções ou falhas na norma podem ser espontaneamente detectadas por parte de seus operadores, à medida que ela seja utilizada, sem a necessidade de processos de revisão específicos (muito embora nada impeça sua previsão).

Ademais, os próprios administrados, habitualmente assistidos por um qualificado corpo jurídico, também exerceriam um constante papel crítico à norma através de suas manifestações nos processos em que figurassem como interessados, apontando os aspectos em que, no seu entender, essa mereceria algum ajuste.

Paralelamente, também é possível o controle da norma, de uma maneira mais objetiva, através da análise de indicadores referentes a períodos anteriores e posteriores a sua entrada em vigor. Assim, após o processamento de um número de processos administrativos suficientemente grande para formar um grupo amostral adequado, torna-se possível, por exemplo, avaliar os resultados da norma na duração dos processos, ou no percentual de processos anulados ou reformados, seja em âmbito administrativo, seja em âmbito judicial. Entretanto, cabe notar, desde já, que, ainda que os dados se mostrem desfavoráveis, será necessário identificar os motivos destes resultados negativos, verificando se decorrem da norma em si ou de outros fatores.

Não basta, todavia, ser capaz de identificar as imperfeições da norma: também é necessário poder modificá-la para evitar que essas falhas prejudiquem o interesse público ou lesem os direitos e as garantias dos administrados. Nesse sentido, é de se destacar que, por se destinar a regulamentar questões de caráter eminentemente processual, a norma proposta poderia ser alterada a qualquer tempo para atingir, inclusive, processos administrativos em curso (desde que resguardados os atos válidos praticados sob a vigência da norma anterior).

Cite-se, a esse respeito, o art. 14 do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), segundo o qual “[a] norma processual não retroagirá e será aplicável imediatamente aos processos em curso, respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada”. No mesmo sentido, o art. 82 da Resolução nº 472, de 6 de junho de 2018 prevê que “[e]sta Resolução aplica-se a todos os processos em curso, sem prejuízo dos atos já praticados e da aplicação das normas vigentes à época dos fatos, inclusive no que concerne às sanções aplicáveis”.

Assim, eventuais insuficiências detectadas no ato normativo poderiam ter suas consequências negativas evitadas ou ao menos mitigadas, mesmo nos processos já em andamento, através da modificação da norma.

ASSINATURAS DO SERVIDOR RESPONSÁVEL, CHEFIA IMEDIATA E DO SUPERINTENDENTE



Documento assinado eletronicamente por **Felipe Godoy Franco, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 26/11/2019, às 21:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Tiago Sousa Pereira, Superintendente de Regulação Econômica de Aeroportos**, em 26/11/2019, às 21:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Mariana Arroyo Ribeiro, Analista Administrativo**, em 26/11/2019, às 21:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **3706706** e o código CRC **8DC3F082**.