

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

PROJETO DE LEI Nº 9.800, DE 2018

Apensado: PL nº 10.083/2018

Acrescenta parágrafos ao art. 289 da Lei nº 7.565, de 1986, para dispor sobre a aplicação de advertência nas infrações de menor potencial ofensivo.

Autor: Deputado RONALDO FONSECA

Relator: Deputado HUGO LEAL

I - RELATÓRIO

Vêm a esta Comissão os Projetos de Lei nº 9.800, de 2018, de autoria do Deputado Ronaldo Fonseca, e nº 10.083, de 2018, de autoria do Deputado Márcio Alvino. As iniciativas alteram a Lei nº 7.565, de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA) para prever a penalidade de advertência, aplicável no caso de cometimento de infrações de pequeno potencial ofensivo, a serem definidas em regulamento. Segundo o PL 9.800/18, além da advertência, a autoridade poderá, se for o caso, fixar prazo para a reparação da irregularidade, findo o qual, nada sendo feito, poderá impor as sanções previstas no art. 289 do CBA.

No PL 10.083/18, cuida-se também da hipótese de infração continuada, definida como o “*cometimento de duas ou mais infrações da mesma espécie e nas mesmas condições de tempo, lugar, maneira de execução e outras semelhantes*”. De acordo com a proposta, identificado esse tipo de infração, será aplicada ao infrator a penalidade de uma só das infrações, se idênticas, ou da mais grave, se diversas.

Nas duas justificações, alega-se que a existência de caráter excessivamente punitivo das normas que dispõem sobre a fiscalização na

aviação civil gera transtorno tanto para o regulador como para o regulado. No caso do PL 10.083/18, acrescenta-se, em relação às infrações continuadas, “*que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ – já reconheceu a possibilidade de considerar infração continuada na administração pública quando há sequência de diversos ilícitos de mesma natureza, apurados em uma única ação fiscal*”. Para o autor, tal reconhecimento, em lei, diminuirá a quantidade de processos que “*resultam em brandas punições pela natureza e insignificância das falhas detectadas*”.

Não houve emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A matéria em análise é de tremenda relevância: previsão, em lei, de procedimentos administrativos que tornem mais racional e efetivo o trabalho de fiscalização da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC.

De acordo com documento publicado pela própria ANAC¹, ainda em 2017, os seguintes problemas se apresentavam à atividade de fiscalização:

“1) Caráter excessivamente punitivo do marco regulatório atual da fiscalização (CBA, Res. 25/2008 e IN 08/2008), aliado a normas materiais muito detalhistas (em função da necessidade de harmonização internacional);

2) Falta de efetividade – à luz da teoria da regulação e da teoria dos jogos aplicada ao relacionamento regulador-regulado – da utilização exclusiva de instrumentos punitivos para garantir os incentivos corretos ao cumprimento de normas;

3) Demasiado ônus oriundo do processo sancionatório para a Agência – e também para os regulados.

Tais problemas, na prática, acabam prejudicando a finalidade precípua da fiscalização, que é garantir que os entes regulados

¹ <http://www.anac.gov.br/participacao-social/audiencias-e-consultas-publicas/audiencias/2017/aud05/justificativa-resolucao-enforcement.pdf>

atuem de acordo com os padrões e práticas estabelecidas pela Agência”.

Em razão dessas constatações, a ANAC editou a Resolução nº 472, de 6 de junho de 2018, que “*Estabelece providências administrativas decorrentes do exercício das atividades de fiscalização sob competência da ANAC*”. Agora, segundo dispõe a nova norma, as providências administrativas ao alcance da Agência são dos tipos preventivo, sancionatório e acautelatório. As do tipo preventivo são compostas por (i) Aviso de Condição Irregular – ACI; e (ii) Solicitação de Reparação de Condição Irregular – SRCI. Nos arts. 7º e 8º da Resolução nº 472/18, cuida-se da aplicação do ACI e do SRCI:

“Art. 7º O ACI pode ser emitido quando constatada infração de baixo impacto ou que não afete a segurança das operações aéreas.

Parágrafo único. A ANAC emitirá o ACI por meio de notificação ao regulado, contendo a descrição da infração detectada.

Art. 8º A SRCI pode ser emitida quando constatada infração cuja correção deva ocorrer em determinado prazo.

§ 1º A SRCI conterá a descrição da infração detectada.

§ 2º Da SRCI deverá constar prazo para correção da infração constatada ou concessão de prazo máximo de 60 (sessenta) dias ao regulado para apresentação de Plano de Ações Corretivas – PAC.

§ 3º O PAC será considerado aceito caso não haja manifestação da ANAC no prazo de 60 (sessenta) dias a partir de seu recebimento.

§ 4º O regulado deverá comprovar à ANAC a correção da infração dentro dos prazos estabelecidos na SRCI ou no PAC, sob pena de adoção de outras providências administrativas”.

Como se observa, a adoção de procedimento que visa a advertir o regulado da prática de conduta irregular, assim como de pedido de correção da conduta, vai ao encontro do que propõem as iniciativas em exame, ou seja, a criação de instrumento administrativo, colocado à disposição do regulador, para advertir e cobrar providência do regulado, quando a infração não implicar risco à segurança da aviação, deixando-se a imposição de sanções para a hipótese de a advertência não surtir resultado.

Outro aspecto contemplado na Resolução ANAC nº 472/18 foi a chamada infração continuada, de que se ocupa o Projeto de Lei nº 10.083/18.

Nos termos do art. 17 da norma infralegal, "*Havendo a prática de 2 (duas) ou mais infrações relacionadas a um mesmo contexto fático ou cuja prova de uma possa influir na prova de outra(s), será lavrado um único auto de infração por pessoa física ou jurídica, individualizando-se todas as condutas e normas infringidas*". Tal posição do regulador encontra respaldo em decisão do Superior Tribunal de Justiça², favorecendo a redução de litigância administrativa.

Tendo em vista que a Resolução nº 472/18, da ANAC, ataca corretamente problemas identificados pelos autores dos dois projetos em exame, seria razoável admitir que ambas as propostas perdem sua razão de ser, isto é, deixam de se fazer necessárias para aperfeiçoar a atividade de fiscalização da aviação civil.

Todavia, uma importante indagação se apresenta: considerando o desiderato da segurança jurídica, não convém inscrever na lei a possibilidade de o regulador se valer dos procedimentos aqui mencionados?

O fato é que o Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565, de 1986) não prevê entre as providências administrativas cabíveis em face de uma infração a adoção de advertência³. Tampouco se ocupa da hipótese de infração continuada.

Assim, embora esteja de acordo com as disposições presentes na Resolução nº 472/18, da ANAC, entendo prudente que os procedimentos a que se referem os Projetos de Lei nº 9.800/18 e nº 10.083/18 sejam incluídos no Código Brasileiro de Aeronáutica, evitando, com isso, o surgimento de

² "ADMINISTRATIVO - SUNAB - LEI DELEGADA nº 4/62 - INFRAÇÕES CONTINUADAS - MULTIPLICIDADE DE AUTOS. 1. **As infrações sequenciais, violando o mesmo objeto da tutela jurídica, guardando afinidade pelo mesmo fundamento fático, constituindo comportamento de feição continuada, estão sujeitas a uma única sanção, aplicada** e graduada conforme a sua intensidade, reiteração e consequências danosas a economia popular. Tipificação que deve ser demonstrada em um só auto de infração. (STJ. REsp 82414/DF. Rel: Min. Milton Luiz Pereira).

³ Art. 289. Na infração aos preceitos deste Código ou da legislação complementar, a autoridade aeronáutica poderá tomar as seguintes providências administrativas:

- I - multa;
- II - suspensão de certificados, licenças, concessões ou autorizações;
- III - cassação de certificados, licenças, concessões ou autorizações;
- IV - detenção, interdição ou apreensão de aeronave, ou do material transportado;
- V - intervenção nas empresas concessionárias ou autorizadas.

discussão jurídica relacionada à validade da medida de advertência ou à caracterização das infrações continuadas.

É por isso que voto pela aprovação do Projeto de Lei nº 9.800, de 2018, e do Projeto de Lei nº 10.083, de 2018, na forma do substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em 13 de agosto de 2018.

Deputado HUGO LEAL

Relator

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 9.800, DE 2018

Apensado: Projeto de Lei nº 10.083, de 2018

Acrescenta dispositivos ao Código Brasileiro de Aeronáutica, para dispor sobre a aplicação de advertência nas infrações de baixo potencial ofensivo.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei acrescenta dispositivos à Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que “Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica”, para incluir a advertência no rol de providências administrativas cabíveis em caso de cometimento de infração, e para definir o tratamento aplicável no caso da prática de infração continuada.

Art. 2º A Lei nº 7.565, de 1986, passa a vigorar com as seguintes alterações:

I – Acrescenta-se ao art. 289 os seguintes dispositivos:

“Art. 289.....
.....

VI – advertência.

§ 1º A advertência poderá ser aplicada se constatada infração de baixo potencial ofensivo ou que não afete a segurança das operações aéreas, conforme definido em regulamento, cabendo a fixação de prazo para reparação da irregularidade.

*§ 2º Findo o prazo mencionado no § 1º deste artigo, sem que o infrator tenha reparado a irregularidade que deu causa à advertência, poderá a autoridade aeronáutica tomar as demais providências administrativas previstas no caput deste artigo.”
(NR)*

II – Acrescenta-se ao art. 291 o seguinte dispositivo:

“Art. 291.....
.....

*§ 3º Havendo a prática de duas ou mais infrações relacionadas a um mesmo contexto fático ou cuja prova de uma possa influir na prova de outras, será lavrado um único auto de infração, individualizando-se todas as condutas e normas infringidas.”
(NR)*

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 13 de agosto de 2018.

Deputado **HUGO LEAL**
Relator