



Senado Federal  
Subsecretaria de Apoio às Comissões Mistas  
Recebido em 24/03/2011, às 12h25  
Lianne / estagiária

MPV-527

CONGRESSO NACIONAL

00015

APRESENTAÇÃO DE EMENDAS

Data 23/03/2011	proposição <b>Medida Provisória nº 527, de 2011.</b>			
Autor <b>SENADOR ARMANDO MONTEIRO - PTB/PE</b>			nº do prontuário	
1. <input type="checkbox"/> Supressiva Página 1/1	2. <input type="checkbox"/> Substitutiva Artigo	3. <input checked="" type="checkbox"/> Modificativa Parágrafo	4. <input checked="" type="checkbox"/> Aditiva Inciso	5. <input type="checkbox"/> Substitutivo global Alíneas

TEXTO / JUSTIFICAÇÃO

Dá-se nova redação ao artigo 6º da Medida Provisória nº 527, de 2011, visando incluir o Capítulo I-A e o artigo 6º-A, na forma que se segue:

“Art. 6º. A Lei no 11.182, de 27 de setembro de 2005, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 3º A ANAC, no exercício de suas competências, deverá observar e implementar as orientações, diretrizes e políticas estabelecidas pelo governo federal, especialmente no que se refere a:

.....” (NR)

“Art. 8º .....

.....

XXII - aprovar os planos diretores dos aeroportos;

.....

XXVIII - fiscalizar a observância dos requisitos técnicos na construção, reforma e ampliação de aeródromos e aprovar sua abertura ao tráfego;

.....

XXXIX - apresentar ao Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República proposta de orçamento;

XL - elaborar e enviar o relatório anual de suas atividades à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República e, por intermédio da Presidência



da República, ao Congresso Nacional;

.....” (NR)

“Art.11. ....

I - propor, por intermédio do Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, ao Presidente da República, alterações do regulamento da ANAC.

.....” (NR)

“Art. 14. ....

§ 2º Cabe ao Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República instaurar o processo administrativo disciplinar, que será conduzido por comissão especial constituída por servidores públicos federais estáveis, competindo ao Presidente da República determinar o afastamento preventivo, quando for o caso, e proferir julgamento.” (NR)

## CAPÍTULO I-A

### DAS SANÇÕES

Art 8º-A. As infrações ao Código Brasileiro de Aeronáutica e demais normas aplicáveis, bem como a inobservância dos deveres estabelecidos nos contratos de concessão, nas autorizações e nos regulamentos editados pela ANAC, sujeitarão o responsável às seguintes sanções, sem prejuízo das de natureza civil e penal:

I - advertência;

II - multa;

III - suspensão;

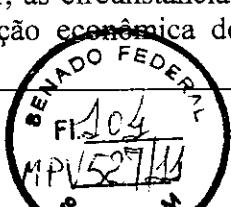
IV - cassação;

V - declaração de inidoneidade.

Art 8º-B. No processo administrativo para apuração de infrações e aplicação de penalidade serão assegurados o contraditório e a ampla defesa.

Parágrafo único. Apenas medidas cautelares urgentes poderão ser tomadas antes da defesa.

Art 8º-C. Na aplicação de sanções serão consideradas a natureza e a gravidade da infração, os danos dela resultantes para o serviço e para os usuários ou seu potencial lesivo, a vantagem auferida pelo infrator, as circunstâncias agravantes e atenuantes, os antecedentes do infrator, a condição econômica do infrator e a reincidência genérica ou específica.



Parágrafo único. Entende-se por reincidência específica a repetição de falta de igual natureza.

Art 8º-D. Nas infrações praticadas por pessoa jurídica, também serão punidos com sanção de multa seus administradores ou controladores, quando tiverem agido com dolo ou culpa, nos termos da regulamentação da ANAC.

Art 8º-E. A multa poderá ser imposta isoladamente ou em conjunto com outra sanção e não deve ser superior a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais).

Parágrafo único. Os valores das multas serão fixados nos atos normativos aprovados pela Diretoria da Agência e sua aplicação deverá ser proporcional à gravidade da infração.

Art 8º-F. A suspensão terá prazo de até cento e oitenta dias, prorrogável por até igual período, e será imposta em caso de infração grave cujas circunstâncias não justifiquem a cassação.

Art 8º-G. Na ocorrência de infração grave, apurada em processo regular instaurado na forma do regulamento, a ANAC poderá cassar a autorização ou concessão.

Art 8º-H. A declaração de inidoneidade será aplicada a quem tenha praticado atos ilícitos visando frustrar os objetivos de licitação ou a execução de contrato.

Parágrafo único. O prazo de vigência da declaração de inidoneidade não será superior a cinco anos.

Art 8º-I. Não poderá participar de licitação ou receber outorga de concessão ou autorização a empresa proibida de licitar ou contratar com o Poder Público, que tenha sido declarada inidônea ou tenha sido punida nos cinco anos anteriores com a pena de cassação ou, ainda, que tenha sido titular de concessão objeto de caducidade no mesmo período.

Art 8º-J. Em caso de infração à legislação que acarrete prejuízo ao usuário, a ANAC poderá estabelecer valores de compensações financeiras a serem pagas pela empresa concessionária ou autorizatária com fins de reparação administrativa do dano causado ao usuário, sem prejuízo da responsabilidade civil ou penal.

Parágrafo único. Os valores estabelecidos para compensação financeira não poderão ser superiores a 2.500 DES (dois mil e quinhentos Direitos Especiais de Saque), sendo os valores definidos em regulamento aprovado pela Diretoria da ANAC.

Art. 6º-A. Ficam revogados o art. 299 e seus incisos da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986.



## JUSTIFICAÇÃO

### Justificação para a Emenda à Medida Provisória 527/2011

#### Introdução

O Estado Brasileiro teve por preocupação delimitar em sua Carta Política as bases e as diretrizes de sua economia. Apontam estudiosos que a Constituição Federal de 1988 elege uma economia Estatista, ou seja, o governo rege a economia, embora consagre ao mesmo tempo o princípio da livre iniciativa, conforme assinala Gonçalves<sup>1</sup>:

*A Constituição Federal de 1988 é estatista, assinala Ferreira Filho, pois o art. 174 define o Estado como “agente normativo e regulador da atividade econômica”, contrariando a alternativa de o mercado reger a economia, posição constitucional que vai de encontro ao princípio da livre iniciativa assegurado pela própria Constituição. Estatista, ainda que o planejamento, segundo o dispositivo constitucional, seja apenas indicativo para a iniciativa privada e determinante somente par ao setor publico.*

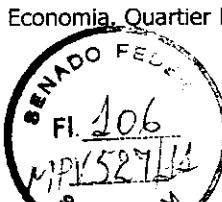
*Reconhece, entretanto, que a Constituição Federal reserva à iniciativa privada a primazia no plano econômico, já que subordina a exploração direta da atividade econômica pelo Estado aos motivos de segurança nacional e relevante interesse coletivo definidos em lei. Todavia, acrescenta, o Estado poderá intervir em determinadas hipóteses, o que revela que a estatização pode, a qualquer momento, sobrepor-se.*

Algumas alterações da Constituição trouxeram certo abrandamento do peso do Estado na economia, entretanto nossa Carta Política ainda está longe de refletir um Estado não intervencionista, mas alguns avanços em direção à menor intervenção aconteceram. Assim, à medida que alguns monopólios da União sobre determinadas atividades foram sendo mitigados, foram surgindo órgãos reguladores para estas atividades.

A Emenda Constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995, que abre o setor de telecomunicações, e a Emenda Constitucional nº 9, que flexibiliza o monopólio petrolífero inseriram na Constituição Federal uma figura que traduz a descentralização do poder do Estado, a figura do órgão regulador. Embora essa menção tenha sido uma redundância, pois, o art. 174 da Constituição já afirma ser o Estado o agente regulador e normatizador da economia, e nesse sentido, o executivo poderia exercer esse papel da forma que entendesse mais conveniente, a crescente abertura dos monopólios estatais, a partir do final do século XX foi o que efetivamente construiu o modelo hoje conhecido por Agência Reguladora.

Ou seja, as Agências Reguladoras surgem num contexto de descentralização das atividades Estatais, com a incumbência de elaborar regulação técnica e econômica das

<sup>1</sup> Gonçalves, Marcos Peixoto Mello. Direito e Economia. Democracia Política e Economia. Quartier Latin São Paulo: 2009. Pág. 142-143.



atividades a seu cargo.

Destaca-se que respondendo a questão: “*Para que serve a regulação econômica?*” Pinheiro e Saddi lembram do processo de desestatização que a economia brasileira tem experimentado desde o século XX e relatam o surgimento da regulação de mercados nesse contexto<sup>2</sup>:

*O Brasil não tem ficado de fora dessas tendências. Em especial, muitas das reformas empreendidas desde a década de 1980 têm sido caracterizadas pela substituição de um Estado empresário por outro que se preocupa mais em regular o setor privado. Por trás dessas reformas está a visão de que o mercado é mais eficiente que o Estado em definir a alocação de recursos a produzir. Elas são, também, uma reação à constatação de que a intensa intervenção estatal que caracterizou a economia brasileira durante a maior parte do século XX foi marcada por muitos problemas, que podem ser inseridos naquilo a que a literatura usualmente se refere como falhas de governo.*

*Pode-se dizer; sem o risco de exagero, que nas sociedades modernas a regulação é ubíqua. Mas o que exatamente significa regulação econômica? Este termo aqui é definido como um conjunto de regras que limitam a liberdade de ação e escolha das empresas, dos profissionais liberais e/ou dos consumidores, e cuja aplicação é sustentada pelo poder de coerção que a sociedade concede ao Estado*

Ou seja, a regulação é uma intervenção Estatal em uma atividade econômico-empresarial. É uma intervenção Estatal na economia, menor do que a execução direta da atividade pelo Estado, mas não perde o caráter. Portanto, a ANAC como agente regulador tem o papel de intervir na atividade de aviação civil por meio de normas que irão coibir a empresa a determinadas ações ou escolhas a bem da atividade regulada para a sociedade.

A regulação, do ponto de vista econômico, deve ter por objetivo, sanar uma falha de mercado dentro de uma atividade econômica. Pode ser que na busca do lucro, o agente

<sup>2</sup> Pinheiro, Armando Castelar; Saddi, Jairo. Direito, Economia e Mercados. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, pg. 253-254

<sup>3</sup> Disponível em:

<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>

<sup>4</sup> Disponível em: <https://www2.jf.jus.br/phpdoc/sicom/sicomIndex.php>

<sup>5</sup> Dados fornecidos pelo Registro Aeronáutico Brasileiro

<sup>6</sup> Fonte: <http://www.boeing.com/commercial/prices/>

<sup>7</sup> Dados fornecidos pelo Registro Aeronáutico Brasileiro

<sup>8</sup> Fonte: <http://www.boeing.com/commercial/prices/> e [http://www.airbus.com/presscentre/corporate-information/key-documents/?eID=dam\\_frontend\\_push&docID=14849](http://www.airbus.com/presscentre/corporate-information/key-documents/?eID=dam_frontend_push&docID=14849)

<sup>9</sup> Anuário Estatístico do Transporte Aéreo de 2009. Disponível em:

<http://www.anac.gov.br/estatistica/anuarios.asp>

<sup>10</sup> Disponível em:

[http://www.infraero.gov.br/images/stories/Infraero/Contas/Processos/2009anexo%20i\\_relatorio%20de%20gestao\\_part2.pdf](http://www.infraero.gov.br/images/stories/Infraero/Contas/Processos/2009anexo%20i_relatorio%20de%20gestao_part2.pdf)

<sup>11</sup> Regulamento (CE) N° 261/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de Fevereiro de 2004 - que estabelece regras comuns para a indenização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos em caso de recusa de embarque e de cancelamento ou atraso considerável dos voos.

<sup>12</sup> Code of Federal Regulation Title 14 part 250 – Oversale.

<sup>13</sup> Disponível em: <http://www4.bcb.gov.br/pec/taxas/port/PtaxRPesq.asp?idpai=TXCOTACAO>



U

econômico, àquele que comercializa bens ou serviços, não disponibiliza os melhores recursos que dispõe no fornecimento de seus produtos. Não o vende ao melhor preço possível, não repassa a informação de forma correta e suficiente, ou ainda o número de fornecedores de um mesmo bem ou serviço não é suficiente para propiciar que a disputa mercadológica os leve a conquistar os consumidores com melhores preços e produtos.

Por certo que as falhas de mercado são um capítulo a parte da economia e aqui é abordada de forma superficial, para esclarecer por que a intervenção do Estado em um mercado pode ser justificada. Com isso o que se pretende ter em vista, é que toda ação de regulação deve tender ao aumento de eficiência do mercado, e que ela difere da ação direta do Estado sobre a economia, por meio de uma empresa pública ou sociedade de economia mista. Portanto, ela deve ter uma medida certa, em que permita ação privada de empresas e consumidores, apenas aparando arestas, garantindo eficiência e no caso da ANAC, também segurança, através do que se denomina regulação técnica.

O ponto para o qual se pretende sensibilizar ao abordar esta transformação de Estado provedor de determinadas atividades para Estado regulador e normatizador da atividade, é que quando a Constituição dá ao Estado o papel de regular e normatizar e posteriormente descentraliza esta atividade criando órgãos reguladores específicos, aos quais atribui poder e competência para regular e fiscalizar as atividades econômicas, confere às Agências poderes para realizar o que melhor atender ao interesse público, na busca do equilíbrio do mercado e da eficiência da atividade.

Diversos normativos presentes no ordenamento jurídico brasileiro versam sobre a necessidade da União, neste caso através da ANAC, intervir no mercado e impor condições para que os serviços públicos sejam ofertados de forma adequada. Assim, a Agência tem o poder-dever de estabelecer condutas a serem seguidas bem como de impor condições para a execução do serviço público com qualidade. A Constituição Federal traz:

*Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.*

*Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.*

*Parágrafo único. A lei disporá sobre:*

*(...)*

*IV - a obrigação de manter serviço adequado.*



Neste mesmo sentido versa a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995:

*Art. 6º. Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.*

*§1º. Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.*

*§2º. A atualidade compreende a modernidade das técnicas,*

*do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.*

*Art. 7º. Sem prejuízo do disposto na Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações dos usuários:*

*I - receber serviço adequado;*

*...*

*Art. 29. Incumbe ao poder concedente:*

*I - regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação;*

*II - aplicar as penalidades regulamentares e contratuais;*

*(...)*

*VI - cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão;*

*VII - zelar pela boa qualidade do serviço, receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários, que serão cientificados, em até trinta dias, das providências tomadas;*

*(...)*

*Art. 31. Incumbe à concessionária:*

*I - prestar serviço adequado, na forma prevista nesta Lei, nas normas técnicas aplicáveis e no contrato;*

*(...)*

*IV - cumprir e fazer cumprir as normas do serviço e as cláusulas contratuais da concessão;*

*(...)*

*Art. 32. O poder concedente poderá intervir na concessão, com o fim de assegurar a adequação na prestação do serviço, bem como o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes.*

Cabe também a transcrição de trechos da Lei nº 11.182/2005:

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

*(...)*

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

*(...)*

*XIII – regular e fiscalizar a outorga de serviços aéreos,*



(...)

*XXX – expedir normas e estabelecer padrões mínimos de segurança de vôo, de desempenho e eficiência, a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços aéreos e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, inclusive quanto a equipamentos, materiais, produtos e processos que utilizarem e serviços que prestarem;*

Por fim, dispõe o Decreto nº 6.780/2009:

*A prestação adequada do serviço de transporte aéreo público regular por operadores pressupõe CONTINUIDADE, REGULARIDADE e PONTUALIDADE DO SERVIÇO, entre outros, sem os quais se descaracteriza.*

(...)

*Para a garantia da continuidade, da regularidade e da pontualidade do serviço é necessário estabelecer medidas que identifiquem e eliminem as ameaças a estes preceitos e que respondam rápida e positivamente aos fatores naturais, materiais ou humanos que possam interromper a prestação do serviço de transporte aéreo. A cooperação entre órgãos e entidades da administração pública e do setor privado deve ser incentivada de modo a assegurar a continuidade, regularidade e pontualidade do serviço de transporte aéreo.*

(...)

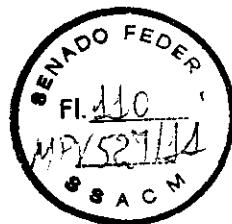
*Assim, é dever do Estado assegurar a existência dos mecanismos necessários à proteção do consumidor do serviço de transporte aéreo, em consonância com os preceitos da Constituição, da legislação infraconstitucional, da jurisprudência e dos acordos vigentes.*

(...)

*Medidas como o estímulo à formação e capacitação de profissionais, à abertura de empresas de fabricação e manutenção de componentes aeronáuticos, à ampliação de oferta da infra-estrutura aeronáutica civil, ao crescimento do transporte aéreo, à competitividade e à elaboração e manutenção de marco legal atualizado, transparente e adequado devem ser, entre outras, objeto de políticas públicas específicas, mas que guardem entre si grande correlação quanto aos objetivos a serem colimados.*

(...)

*Aperfeiçoar, continuamente, os parâmetros para a adequada prestação dos serviços de transporte aéreo.*



Outra vertente relacionada à intervenção da ANAC no mercado está relacionada à cautelar administrativa. Sabe-se que o Sistema de Aviação é muito complexo, está vulnerável a inúmeros problemas e novas situações são criadas sistematicamente. Portanto não é possível prever todas as interações e possíveis ameaças que podem comprometer o bom funcionamento da aviação civil brasileiro e colocar em risco a estabilidade do sistema. Diversas situações podem causar danos graves tanto à sociedade como à infraestrutura aeronáutica. A Agência

precisa ter instrumentos eficazes e com a agilidade necessária para proteger a todos ante a possibilidade desses acontecimentos.

O instituto da cautelar administrativa, que não é uma punição, mas sim uma forma de se resguardar todo o sistema quanto a um possível dano grave, sem a necessidade preliminar do contraditório ou da ampla defesa, princípios que serão respeitados em fase posterior, é tratado na Política Nacional de Aviação Civil (grifo nosso):

### 3 - AÇÕES ESTRATÉGICAS

(...)

#### 3.2. A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO ADEQUADO

##### Ações Gerais.

(...)

*Desenvolver capacidade para responder de forma rápida e efetiva aos fatores adversos – naturais, materiais ou humanos – que possam interromper a prestação do serviço de transporte aéreo adequado.*

(...)

##### Ações Específicas

(...)

##### Regularidade

*Promover medidas que identifiquem e eliminem as ameaças à continuidade da prestação de serviços de transporte aéreo e que respondam rápida e efetivamente aos fatores naturais, materiais ou humanos que possam afetar a sua regularidade.*

## Do poder de polícia da ANAC

A efetividade de uma regulação deve ser garantida por meio de ações fiscalizatórias, de modo que a ausência de punição não se torne um incentivo à conduta infratora por parte de um ente regulado. Assim, um ponto que deve receber especial atenção diz respeito ao poder de polícia conferido à Agência Nacional de Aviação Civil para coibir as infrações à legislação de aviação civil e disciplinar os entes regulados para se adequarem às normas e padrões estabelecidos pela Agência. Embora a ANAC disponha de um extenso arcabouço normativo e exista uma grande expectativa por parte da sociedade em relação ao papel regulador e fiscalizador desta entidade, tem-se percebido que essas normas muita vezes não produzem o efeito desejado, qual seja, a redução das ocorrências de condutas infratoras.

Junto ao poder de regular, sendo intrínseco ao mesmo, vem o poder de sancionar o ente regulado que descumpra as normas postas. Este poder então é inerente a atividade regulatória, o de estabelecer penas, sanções pelo descumprimento das obrigações estabelecidas em regulação, caso contrário é ineficaz o trabalho de instituir normas.

Não há que se falar em fiscalização ou regulação sem o adequado instrumento de punição. Esse deve ser diversificado, para a coibição das diversas transgressões possíveis. A multa é um instrumento importante, entretanto não pode ser o único à disposição da Agência, pois se mostra ineficaz em várias situações. Deve-se criar uma relação direta entre infração e punição, até para que a ANAC possa dispor de indicativos de análise qualitativa e quantitativa sobre a evolução de determinadas transgressões e a eficiência dos instrumentos de sanção.



## Defasagem do valor de referência

As normas editadas devem ser respeitadas pelos entes regulados e os instrumentos de sanção devem ser bem dosados para incentivar o cumprimento destas, sob pena de descrédito tanto para as regras expedidas quanto para a imagem da Instituição, caso a punição seja subdimensionada.

Há, portanto, a necessidade de se considerar o porte e a importância do ente regulado ao se mensurar um valor de multa. Devem existir critérios para a separação dos diversos tipos de empresa, utilizando métodos justificados tanto economicamente quanto estrategicamente, lembrando-se da obrigatoriedade de se dispensar um tratamento diferenciado para as pequenas empresas.

A Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, - Código Brasileiro de Aeronáutica (CBAer), estabeleceu em seu art. 299 o valor máximo das multas que poderiam ser aplicadas pela autoridade aeronáutica nos seguintes termos:

Art. 299. Será aplicada multa de (vetado) **ate 1.000 (mil) valores de referência**, ou de suspensão ou cassação de quaisquer certificados de matrícula, habilitação, concessão, autorização, permissão ou homologação expedidos segundo as regras deste Código, nos seguintes casos:

- I - procedimento ou prática, no exercício das funções, que revelem falta de idoneidade profissional para o exercício das prerrogativas dos certificados de habilitação técnica;
- II - execução de serviços aéreos de forma a comprometer a ordem ou a segurança pública, ou com violação das normas de segurança dos transportes;
- III - cessão ou transferência da concessão, autorização ou permissão, sem licença da autoridade aeronáutica;
- IV - transferência, direta ou indireta, da direção ou da execução dos serviços aéreos concedidos ou autorizados;
- V - fornecimento de dados, informações ou estatísticas inexatas ou adulteradas;
- VI - recusa de exibição de livros, documentos contábeis, informações ou estatísticas aos agentes da fiscalização;
- VII - prática reiterada de infrações graves;
- VIII - atraso no pagamento de tarifas aeroportuárias além do prazo estabelecido pela autoridade aeronáutica;
- IX - atraso no pagamento de preços específicos pela utilização de áreas aeroportuárias, fora do prazo estabelecido no respectivo instrumento.

Ao examinarmos a mensagem de veto ao CBAer encaminhada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, verificamos que há menção ao valor de referência da seguinte forma:

Tenho a honra de comunicar a Vossas Excelências que, nos termos dos artigos 59, parágrafo 1º, e 81, inciso IV, da Constituição Federal, resolvi vetar, parcialmente, o Projeto de Lei da Câmara nº 13, de 1986 (nº 3.284, de 1985, na Casa de origem), que "dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica".

Incidem os vetos sobre os dispositivos abaixo, na forma e segundo as razões expostas pelo Ministério da Aeronáutica que se manifestou a respeito:

(...)



c - Veto à expressão "100 (cem)" no "caput" do Art. 299:

Este é o ponto mais simples, mas que poderá trazer repercussões graves, principalmente entre aeronautas e aeroviários.

O artigo 299 do novo Código Brasileiro de Aeronáutica estabelece, como valor mínimo da multa a ser aplicada no caso de infrações previstas no próprio Código, o equivalente a 100 (cem) valores de referência.

Por extensão e por analogia com o disposto, sobre a mesma matéria, no antigo Código, esse limite mínimo aplica-se, também, às multas previstas no artigo 302.

**Esse valor mínimo corresponde, hoje, a Cz\$ 32.838,00 (trinta e dois mil, oitocentos e trinta e oito cruzados).**

Não será possível aplicar uma multa de tal monta a aeronautas ou aeroviários, que percebem parcelas desse valor mensalmente.

O antigo Código previa nos artigos 155 e 156, como na proposta original do novo Código, o limite de multa de "até 1.000 (mil) valores de referência", o que permitia aplicação de multas aceitáveis.

Com base na informação contida na mensagem de veto e tendo em vista que 100 valores de referência correspondiam a Cz\$ 32.838,00 (trinta e dois mil, oitocentos e trinta e oito cruzados), em 22 de dezembro de 1986 – data da publicação da mensagem de veto –, podemos concluir que a cifra equivalente aos 1.000 valores de referência de multa máxima que pode ser aplicada pela autoridade aeronáutica correspondem a R\$ 136.904,25 (cento e trinta e seis mil novecentos e quatro reais e vinte e cinco centavos), utilizando-se uma atualização monetária com base no IPC-A (índice de preços ao consumidor amplo) do IBGE até o mês de dezembro de 2010, sem levar em consideração as oscilações de valores ocasionada pelos planos econômicos durante o período, como se vê abaixo:

**Resultado da Correção pelo IPC-A (IBGE)<sup>3</sup>**

**Dados básicos da correção pelo IPC-A (IBGE)**

**Dados informados**

Data inicial	12/1986
Data final	12/2010
Valor nominal	Cz\$ 328.380,00 (CRUZADO)

**Dados calculados**

Índice de correção no período	1.146.497.014,5218792
Valor percentual correspondente	114.649.701.352,1879200 %
Valor corrigido na data final	R\$ 136.904,25 (REAL)



*[Handwritten signature]*

Caso optemos por utilizar a Tabela de Correção Monetária para os Cálculos da Justiça Federal<sup>4</sup>, os valores corrigidos alcançariam R\$ 115.197,49 para o mês de fevereiro de 2011. Independentemente do critério utilizado para a correção do valor máximo permitido pela referida lei, a nova sistemática instituída pela criação da ANAC como Agência Reguladora do setor de aviação civil impõe que os usuários sejam tutelados em sua coletividade e não individualmente.

Visto que o papel da Agência Reguladora é de equilibrar o sistema, fazendo a mediação entre o Governo, o consumidor e as empresas, deve haver a preocupação com o usuário de forma coletiva muito mais do que de forma individual. O Código de Defesa do Consumidor trouxe da seguinte forma a figura do consumidor difuso:

*Art. 2º. Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final.*

*Parágrafo único. Equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo.*

*Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.*

*Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:*

*I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;*

*II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;*

*III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.*

Portanto, deve-se buscar punir os entes regulados quando houver transgressão às normas e algum usuário for prejudicado, entretanto a ação deve visar a harmonia do Sistema de Aviação. Assim, ao punir as transgressões e coibir as práticas infratoras, a Agência defenderá o consumidor. Portanto, não é razoável que um dano coletivo seja punido com uma multa, ainda que máxima, no valor de R\$ 136.904,25.

Neste sentido, pode-se verificar que a empresa VRG Linhas aéreas, que realiza transporte aéreo de passageiros, carga e mala postal com as marcas GOL e Varig, possui atualmente uma frota composta basicamente de aeronaves 737-700, 737-800 e 767 fabricados pela empresa Boeing. Cada aeronave tinha os seguintes valores no ano de 2010, segundo o valor de tabela, sem considerar o eventual valor de mercado e depreciação das aeronaves:

#### Frota da VRG Linhas Aéreas<sup>5</sup>

Aeronave	Quantidade	Valor de Tabela <sup>6</sup>
----------	------------	------------------------------



Boeing 737-700	42	US\$ 67,9 milhões
Boeing 737-800	73	US\$ 80,8 milhões
Boeing 767	6	US\$ 164,3 milhões

A empresa TAM Linhas Aéreas, maior empresa aérea do país possui em sua frota as seguintes aeronaves com os respectivos preços de tabela:

#### Frota da TAM Linhas Aéreas<sup>7</sup>

Aeronave	Quantidade	Valor de Tabela <sup>8</sup>
Boeing 767	3	US\$ 164,3 milhões
Boeing 777	4	US\$ 284,1 milhões
Airbus A319	26	US\$ 77,7 milhões
Airbus A320	86	US\$ 85 milhões
Airbus A321	8	US\$ 99,7 milhões
Airbus A330	18	US\$ 200,8 milhões
Airbus A340	2	US\$ 230 milhões

Corroborando com o argumento de que os valores das multas aplicáveis pela ANAC não estão alinhados com o porte econômico das empresas reguladas, verifica-se que a empresa aérea VRG Linhas Aéreas teve uma receita líquida, no ano de 2009, de R\$ 6.265.054.000, enquanto a TAM Linhas Aéreas teve uma receita de R\$ 10.073.864.000<sup>9</sup> no mesmo período. A Infraero, maior administradora de aeroportos do país, teve a receita líquida realizada em 2009 no valor de R\$ 2.510.500.000<sup>10</sup>. Tais números servem para ilustrar a desproporcionalidade do valor máximo de multa aplicável pela ANAC frente ao porte econômico das empresas por ela reguladas.

Ressaltamos que, além das empresas aéreas concessionárias de serviço público, também está a cargo da ANAC a regulação e fiscalização da infraestrutura aeroportuária, fabricantes de aeronaves e produtos aeronáuticos, escolas de aviação civil e outros, nos termos do art. 8º inc. X da Lei nº 11.182/2005:

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

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

Essas demais empresas também devem ter uma punição corretamente dosada para que as infrações sejam inibidas pela autoridade de aviação civil. Assim, resta claro que o valor de R\$ 136.904,25 (considerando uma correção linear do valor de 1.000 valores de



referência pelo IPC-A) é insuficiente para fazer valer a autoridade conferida à ANAC para fiscalizar o complexo universo de empresas sujeitas à sua regulação.

### Alinhamento da legislação com o Código de Defesa do Consumidor

É pacífico na jurisprudência brasileira que o contrato de transporte aéreo estabelece uma relação de consumo, portanto, há a preocupação em se aplicar os princípios do Código de Defesa do Consumidor à legislação de aviação civil, de modo que seja preservada a dignidade da pessoa humana que se utiliza desse serviço. Nesse sentido, foi proposta em 20 de dezembro de 2006 por diversas entidades de proteção e defesa do consumidor a Ação Civil Pública nº 2006.61.00.028224-0, que tramitou na 6ª vara federal de São Paulo, que determinava à ANAC que elaborasse uma norma que contemplasse o direito à informação e a assistência material para os passageiros que fosse vítimas de atrasos e cancelamentos de vôos e às hipóteses de preterição de passageiro.

Essa Ação Civil Pública deu início ao Processo nº 60800.080379/2008-03 que resultou na publicação da resolução nº 141, de 9 de março de 2010, após o devido processo de audiência pública, inclusive com sessão presencial realizada em 7 de maio de 2009. A Resolução obriga os transportadores aéreos a prestarem toda informação que é devida ao passageiro em decorrência de alterações no seu contrato de transporte e garante a assistência material de forma proporcional à estimativa do tempo de espera do passageiro da seguinte forma:

- I - superior a 1 (uma) hora: facilidades de comunicação, tais como ligação telefônica, acesso a internet ou outros;
- II - superior a 2 (duas) horas: alimentação adequada;
- III - superior a 4 (quatro) horas: acomodação em local adequado, traslado e, quando necessário, serviço de hospedagem.

A graduação temporal proposta na Resolução foi elaborada de modo que garantisse a devida assistência ao passageiro, satisfazendo suas necessidades imediatas de forma gratuita sem que isso gerasse um ônus excessivo para os transportadores aéreos, visto que uma regulação mal calibrada poderia desequilibrar economicamente o setor, o que ocasionaria um aumento no valor das tarifas das passagens, visto que o art. 49 da Lei nº 11.182/2005 assegura o regime de liberdade tarifária às empresas aéreas que operam no Brasil.

Essa nova regulamentação estabeleceu de forma clara e alinhada com os princípios básicos do Código de Proteção e Defesa do Consumidor – CDC as novas regras para proteger os usuários de aviação civil de eventuais vícios na execução dos serviços de transporte aéreo e foi bem recebida pela sociedade e pelas instituições incumbidas da proteção e defesa do consumidor no Brasil, como se pode perceber na análise da minuta da Resolução nº 141 feita pelo Ministério Público Federal, que consta no processo nº 2007.71.00.046188-9 que tramita na Justiça Federal no Rio Grande do Sul, abaixo transcrita:

Como já aludido, naquela ação (ação coletiva nº 2006.61.00.028224-0, que tramita na Justiça Federal em São Paulo) foi determinado que a ANAC elaborasse minuta de resolução disposta sobre a assistência material e prevendo sanções para o caso de seu descumprimento, bem como abrisse processo de consulta e audiência públicas.

Em cumprimento à decisão judicial proferida na ação coletiva em curso em São Paulo e reconhecendo a insuficiência da Portaria n.



676/2000, a ANAC desenvolveu, nas justificativas da nova regulamentação proposta, minuciosa análise da disciplina legal do tema da assistência material, que merece transcrição parcial (o conteúdo integral consta das justificativas técnicas do projeto de resolução submetido à audiência e consulta pública):

“21. A estruturação do CBAer no tocante às hipóteses de cancelamento e atraso de voo, salvo melhor juízo, levou em consideração o potencial lesivo de cada circunstância. Observe-se:

22. Na hipótese de cancelamento do voo, o artigo 229 impõe ao transportador o dever de reembolsar o passageiro do valor já pago do bilhete, resolvendo-se, desse modo, o próprio contrato de transporte.

23. O atraso, por sua vez, foi tratado em duas circunstâncias, a saber: i) antes de iniciado o transporte, no aeroporto de partida — artigo 230, e ii) no aeroporto de escala — artigo 231. Na primeira hipótese, assiste ao passageiro, no caso de o voo originalmente contratado atrasar mais de 4 (quatro) horas, o direito de embarcar em voo que ofereça serviço equivalente, para o mesmo destino, ou de ter restituído o valor do bilhete de passagem.

24. No segundo caso, situação mais gravosa para o passageiro, uma vez que se verifica após iniciado o transporte, o atraso superior a 4 (quatro) horas confere ao passageiro a opção pelo endosso do bilhete de passagem, possibilitando a prestação do serviço por outro transportador, com ônus para o transportador contratado, ou pela devolução do preço. A interrupção do serviço recebeu esse mesmo tratamento.

Em ambas as hipóteses de atraso, para o surgimento de quaisquer das alternativas colocadas à disposição do passageiro, mesmo a dissolução do contrato de transporte, o CBAer impõe uma tolerância de 4 (quatro) horas de atraso.

26. Observe-se também que até entre os casos de atraso previstos no CBAer há uma sutil distinção no tratamento. A opção pelo endosso, em tese mais onerosa para o transportador, por envolver outros custos, uma vez que o transporte será realizado por outro transportador, apenas é obrigatória no caso de atraso no curso da viagem, artigo 231, situação também mais gravosa sob a perspectiva do passageiro e que exige todos os esforços do transportador para minimizar a situação desfavorável do passageiro.

27. Ainda em relação às hipóteses previstas no artigo 231, o seu parágrafo único, institui o dever de assistência material aos passageiros imposto ao transportador aéreo.

28. Importa esclarecer que ao dispor sobre a assistência devida nos casos de atraso em aeroporto de escala e de interrupção do serviço, hipóteses do artigo 231, o legislador teve o cuidado de não qualificar o atraso, na forma do caput. Logo, a assistência material de que trata o parágrafo único do artigo 231 não está condicionada a que o atraso seja superior a 4 (quatro) horas.

29. Cabe ainda salientar que, salvo melhor juízo, a ausência de explicitação da assistência nas outras hipóteses de atraso ou mesmo de cancelamento não veda a iniciativa de regulamentação que venha a impor a assistência material nos demais casos tratados no CBAer.”

Embasada em tal análise, a Agência propôs originalmente a seguinte regulamentação para o direito de assistência material:

#### “Da Assistência

Art. 15 Ressalvados os casos em que o passageiro opte pelo reembolso do valor do bilhete de passagem, é assegurado ao passageiro que tiver comparecido para embarque na hora estabelecida, com reserva confirmada, o direito a receber assistência do transportador.

§ 1º A assistência consiste em ter satisfeitas, gratuitamente e de modo compatível com o tempo de espera, as seguintes necessidades imediatas:

I - facilidades de comunicação;

II - alimentação;



III - acomodação em local adequado, e

IV - transporte de e para o aeroporto.

§2º A assistência será devida em razão da estimativa de atraso na realização do serviço de transporte aéreo contratado, contados a partir do horário de partida originalmente previsto, nos seguintes termos:

I - superior a 1 (uma) hora:

a) facilidades de comunicação, tais como ligação telefônica, acesso a internet ou outros.

II - superior a 2 (duas) horas:

a) assistência prevista na alínea “a” do inciso anterior, e

b) alimentação compatível com o tempo de espera.

III - superior a 4 (quatro) horas:

a) assistência prevista nas alíneas “a” e “b” do inciso anterior, e

b) acomodação em local adequado ou traslado aeroporto - residência/hotel/escritório – aeroporto.

§3º Quando, pela estimativa de atraso na realização do serviço de transporte aéreo contratado, for necessário o pernoite em localidade diversa de sua origem, deverá ser provido ao passageiro, além de facilidades de comunicação e de alimentação, hospedagem em local adequado, bem como o transporte de e para o aeroporto.

§4º Aplicam-se as disposições deste artigo, no que for cabível, às estimativas de atraso na realização do serviço de transporte aéreo contratado mesmo quando os passageiros já estiver a bordo de aeronave em solo e sem acesso ao terminal”.

Na regulamentação proposta pela Agência, o primeiro ponto a merecer destaque é a previsão de indenizações desde a 1ª hora de atraso, período, aliás, referido na inicial, o que corrobora sua razoabilidade e pertinência. Bem amparado na melhor interpretação da legislação, cujos principais delineamentos foram antes transcritos, essa graduação protege adequadamente os direitos em questão. Nisso andou bem o projeto elaborado pela Agência.

Ademais, como o tempo de espera é proporcional à necessidade de assistência do consumidor é amplamente justificada a fixação de patamares progressivos à assistência material.

A título de exemplo, buscado no plano internacional, tem-se a disciplina dada no âmbito da União Europeia - o Regulamento nº 261, de 11 de fevereiro de 2004 - que estabelece regras para a indenização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos em caso de recusa de embarque, cancelamento ou atraso dos voos. Naquele regulamento, a obrigação de assistência também é devida em função do tempo transcorrido.

Outro ponto que merece louros na redação original é a maior discriminação do que antes constava na regulamentação meramente como “facilidades de comunicação, alimentação e transporte”. Sem qualquer discriminação, como referido desde a primeira manifestação deste subscritor na ação coletiva ajuizada em São Paulo que deu origem à imposição judicial de atuação regulatória da ANAC, uma regulamentação com tal vaguedade de nada serve ao consumidor, que fica à mercê da boa vontade das transportadoras. O que são facilidades de comunicação? De outra sorte, ao especificar a regulamentação que tais facilidades correspondem, dentre outros, ao direito à ligação telefônica e ao acesso a internet, segundo a necessidade do consumidor (referência do §1º), este encontra na regulamentação efetivo e proporcional resguardo de seu direito.

Pelas mesmas razões merece louvor a referência à alimentação compatível com o tempo de espera a partir de duas horas. Com certeza, não atende o direito de assistência à alimentação do consumidor receber a mesma quantidade de



alimentação seja de duas, quatro ou oito horas o atraso. Há que se estabelecer a gradação indicada na regulamentação.

Muito embora tenha havido um significativo avanço na tutela do usuário de serviços aéreos, como reconheceu o Ministério Público Federal em seu parecer, houve um ponto da Ação Civil Pública nº 2006.61.00.028224-0 que não conseguiu ser satisfatoriamente cumprido pela ANAC, que é o estabelecimento de sanções para o descumprimento da legislação.

### **Consequência do baixo valor de multa para o Sistema de Aviação Civil**

Em decorrência da desatualização do valor máximo das multas, o sistema de aviação civil fica sujeito a várias intempéries pela pouca efetividade da ação dos inspetores de aviação civil da Agência. Nas fiscalizações da Operação de Final de Ano de 2010, foram lavrados autos de infração pelo fato de que as empresas se recusavam a fornecer informações aos inspetores durante a fiscalização. Mesmo com a lavratura dos autos, as empresas continuavam não colaborando com a operação.

Fica claro para os Inspectores de Aviação Civil que o descaso das empresas aéreas se deve, em grande parte, ao baixo valor das multas aplicadas, pois não raro ocorrem situações em que as empresas deliberadamente desobedecem às ordens exaradas pela ANAC, que muitas vezes se vê em situação constrangedora por não poder exercer com excelência seu papel institucional.

Ademais, o valor de uma multa deve refletir o grau de reprovação da sociedade para com a conduta, assim quanto mais nociva a transgressão, maior deve ser o valor da multa aplicada, levando-se em consideração o porte do ente regulado.

Além disso, o art. 302 do Código Brasileiro de Aeronáutica foi redigido de forma a tentar exaurir os casos de infrações à legislação de aviação civil, deixando pouco espaço para que a Autoridade Aeronáutica pudesse exercer o seu poder normativo para elencar novas infrações. Como o setor aéreo é caracterizado por um grande dinamismo, a remissão das infrações ao art. 302 do CBAer restringe a atuação da ANAC para estabelecer novas infrações e acompanhar as evoluções do setor.

Outro ponto que merece destaque é que a baixa efetividade das sanções esvazia o poder normativo da Agência, visto que o Poder Público deve sancionar o descumprimento de uma norma proporcionalmente ao dano ou potencial lesivo ocasionado pela conduta. Assim, a regulação do setor aéreo fica igualmente prejudicada quando não se há poder coercitivo para fazer valer as normas editadas pela ANAC.

Sem uma fiscalização e punição eficientes, a regulação fica deficitária, e os consumidores e a sociedade sofrem prejuízos, pois o serviço aéreo, que é um serviço público, será ofertado de forma inadequada.

### **Alteração do CBAer e da Lei 11.182/2005 por Medida Provisória**



A opção de alteração legislativa por Medida Provisória se deve ao fato de existirem mais de 50 Projetos de Lei tramitando nas Casas Legislativas do Congresso Nacional, alguns há mais de 10 anos (ex. PL 2103/99) e sem uma previsão para que sejam encaminhados

para sanção presidencial. Dessa forma, conforme preconiza o art. 62 da Constituição Federal, “em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.”

A relevância e urgência de dispositivos legais que estabeleçam claramente as sanções administrativas disponíveis a uma Agência Reguladora – que desempenha uma atividade típica de Estado e essencial para a economia brasileira –, foi percebida 3 meses após a publicação da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que criou as Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), visto que foi editada a Medida Provisória nº 2.217-3 em 4 de setembro de 2001 incluindo uma Seção que detalhava as sanções administrativas a cargo da ANTT e da ANTAQ que, da mesma forma que a ANAC, não continha esse poder punitivo no corpo original de sua Lei de criação.

Segue, abaixo, a transcrição da Seção da MP nº 2.271-3/2001 que introduziu na Lei de criação da ANTT/ANTAQ as sanções que podem ser impostas por aquela Agência aos entes regulados que infringirem a legislação:

#### **Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001**

##### **Das Sanções**

Art. 78-A. A infração a esta Lei e o descumprimento dos deveres estabelecidos no contrato de concessão, no termo de permissão e na autorização sujeitará o responsável às seguintes sanções, aplicáveis pela ANTT e pela ANTAQ, sem prejuízo das de natureza civil e penal:

- I - advertência;
- II - multa;
- III - suspensão
- IV - cassação
- V - declaração de inidoneidade.

Parágrafo único. Na aplicação das sanções referidas no **caput**, a ANTAQ observará o disposto na Lei nº 8.630, de 1993, inclusive no que diz respeito às atribuições da Administração Portuária e do Conselho de Autoridade Portuária.

Art. 78-B. O processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades será circunstanciado e permanecerá em sigilo até decisão final.

Art. 78-C. No processo administrativo de que trata o art. 78-B, serão assegurados o contraditório e a ampla defesa, permitida a adoção de medidas cautelares de necessária urgência.

Art. 78-D. Na aplicação de sanções serão consideradas a natureza e a gravidade da infração, os danos dela resultantes para o serviço e para os usuários, a vantagem auferida pelo infrator, as circunstâncias agravantes e atenuantes, os antecedentes do infrator e a reincidência genérica ou específica.

Parágrafo único. Entende-se por reincidência específica a repetição de falta de igual natureza.

Art. 78-E. Nas infrações praticadas por pessoa jurídica, também serão punidos com sanção de multa seus administradores ou controladores, quando tiverem agido com dolo ou culpa.

Art. 78-F. A multa poderá ser imposta isoladamente ou em conjunto com outra sanção e não deve ser superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).



§ 1º O valor das multas será fixado em regulamento aprovado pela Diretoria de cada Agência, e em sua aplicação será considerado o princípio da proporcionalidade entre a gravidade da falta e a intensidade da sanção.

§ 2º A imposição, ao prestador de serviço de transporte, de multa decorrente de infração à ordem econômica observará os limites previstos na legislação específica.

Art. 78-G. A suspensão, que não terá prazo superior a cento e oitenta dias, será imposta em caso de infração grave cujas circunstâncias não justifiquem a cassação.

Art. 78-H. Na ocorrência de infração grave, apurada em processo regular instaurado na forma do regulamento, a ANTT e a ANTAQ poderão cassar a autorização.

Art. 78-I. A declaração de inidoneidade será aplicada a quem tenha praticado atos ilícitos visando frustrar os objetivos de licitação ou a execução de contrato.

Parágrafo único. O prazo de vigência da declaração de inidoneidade não será superior a cinco anos.

Art. 78-J. Não poderá participar de licitação ou receber outorga de concessão ou permissão, e bem assim ter deferida autorização, a empresa proibida de licitar ou contratar com o Poder Público, que tenha sido declarada inidônea ou tenha sido punida nos cinco anos anteriores com a pena de cassação ou, ainda, que tenha sido titular de concessão ou permissão objeto de caducidade no mesmo período." (NR)

Neste mesmo sentido, pode-se verificar na Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 - Lei Geral das Telecomunicações, que criou a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), que houve a preocupação em conferir o necessário poder coercitivo para a referida Agência de modo que esta pudesse desenvolver a atividade de regulação com eficiência, limitando o valor da multa em R\$50.000.000,00. Cita-se trechos desta lei:

## TÍTULO VI

### DAS SANÇÕES

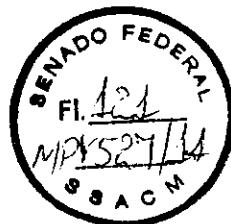
#### Capítulo I

##### Das Sanções Administrativas

Art. 173. A infração desta Lei ou das demais normas aplicáveis, bem como a inobservância dos deveres decorrentes dos contratos de concessão ou dos atos de permissão, autorização de serviço ou autorização de uso de radiofrequência, sujeitará os infratores às seguintes sanções, aplicáveis pela Agência, sem prejuízo das de natureza civil e penal: (Vide Lei nº 11.974, de 2009)

- I - advertência;
- II - multa;
- III - suspensão temporária;
- IV - caducidade;
- V - declaração de inidoneidade.

Art. 174. Toda acusação será circunstanciada, permanecendo em sigilo até sua



completa apuração.

Art. 175. Nenhuma sanção será aplicada sem a oportunidade de prévia e ampla defesa.

Parágrafo único. Apenas medidas cautelares urgentes poderão ser tomadas antes da defesa.

Art. 176. Na aplicação de sanções, serão considerados a natureza e a gravidade da infração, os danos dela resultantes para o serviço e para os usuários, a vantagem auferida pelo infrator, as circunstâncias agravantes, os antecedentes do infrator e a reincidência específica.

Parágrafo único. Entende-se por reincidência específica a repetição de falta de igual natureza após o recebimento de notificação anterior.

Art. 177. Nas infrações praticadas por pessoa jurídica, também serão punidos com a sanção de multa seus administradores ou controladores, quando tiverem agido de má-fé.

Art. 178. A existência de sanção anterior será considerada como agravante na aplicação de outra sanção.

Art. 179. A multa poderá ser imposta isoladamente ou em conjunto com outra sanção, não devendo ser superior a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) para cada infração cometida.

§ 1º Na aplicação de multa serão considerados a condição econômica do infrator e o princípio da proporcionalidade entre a gravidade da falta e a intensidade da sanção.

§ 2º A imposição, a prestadora de serviço de telecomunicações, de multa decorrente de infração da ordem econômica, observará os limites previstos na legislação específica.

Art. 180. A suspensão temporária será imposta, em relação à autorização de serviço ou de uso de radiofrequência, em caso de infração grave cujas circunstâncias não justifiquem a decretação de caducidade.

Parágrafo único. O prazo da suspensão não será superior a trinta dias.

Art. 181. A caducidade importará na extinção de concessão, permissão, autorização de serviço ou autorização de uso de radiofrequência, nos casos previstos nesta Lei.

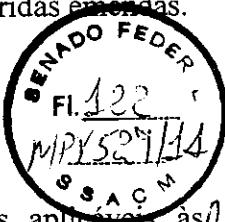
Art. 182. A declaração de inidoneidade será aplicada a quem tenha praticado atos ilícitos visando frustrar os objetivos de licitação.

Parágrafo único. O prazo de vigência da declaração de inidoneidade não será superior a cinco anos.

Tomando os casos da ANTT/ANTAQ e ANATEL como paradigma, entende-se que a revisão das sanções que podem ser aplicadas pela ANAC não pode mais aguardar o regular trâmite legislativo brasileiro, razão pela qual propõe-se as referidas emendas.

## Compensação financeira

Ademais, deve-se considerar que, além das multas aplicáveis às empresas reguladas, é uma recorrente demanda da sociedade civil que a ANAC pudesse exigir que as empresas aéreas fornecessem reparações ou compensações financeiras nos casos em que a má



prestação dos serviços acarretem prejuízos aos usuários, como, por exemplo, nos casos de extravio, avaria, atraso ou comprovado furto de bagagem ou preterição de embarque por excesso de vendas de passagens (*overbooking/oversale*).

Considerando que as multas aplicadas pela ANAC têm o caráter sancionatório, sem que o valor arrecadado seja revertido diretamente em benefício do passageiro prejudicado, caso fique estabelecido em Lei o poder da ANAC estabelecer o valor de tais compensações das empresas infratoras, como já ocorre na Europa<sup>11</sup> e nos Estados Unidos<sup>12</sup>, a aviação civil brasileira dará um importante passo em direção a minoração das diferenças de tratamento jurídico em relação aos mercados internacionais, diminuição no contencioso jurídico e adequada regulamentação dos direitos e obrigações dos usuários, conforme estabelece o item 3.4 da Política de Aviação Civil (PNAC), que norteia a proteção do consumidor na aviação civil, nos seguintes termos:

### 3.4. A PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR

#### Ações Gerais

Promover a segurança jurídica nas relações de consumo existentes no setor de aviação civil.

Garantir a previsibilidade, precisão e clareza das obrigações das empresas prestadoras de serviços aéreos.

Assegurar a adequada regulamentação dos direitos e obrigações dos usuários, dos prestadores de serviços aéreos, da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária civis, de forma a prover o equilíbrio no relacionamento entre as partes e minimizar o contencioso administrativo e judicial.

Assegurar a transparência e a provisão de informações referentes à relação de consumo pelos diversos segmentos participantes do Sistema de Aviação Civil.

Minimizar diferenças de tratamento jurídico nas relações de consumo existentes na provisão de serviços de transporte aéreo doméstico e internacional.

#### Valor das multas e compensações financeiras

No que tange aos valores de multas propostas na emenda à Medida Provisória 527/2011, ressalta-se que o valor máximo de multa de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) aplicável é equivalente ao valor estabelecido na Lei Geral de Telecomunicações e é inferior ao valor proposto no PL nº 6.716/2009, nos termos do substitutivo elaborado pelo relator do projeto, o senhor deputado Rodrigo Rocha Loures, *verbis*:

Art. 302-A. O transportador que descumprir obrigação prevista no Título VIII deste Código estará sujeito a multa, aplicada pela autoridade aeronáutica, cujo valor poderá variar de cinco mil reais a setenta e cinco milhões de reais, conforme a gravidade da infração.

Assim, entende-se que o valor máximo de multa aqui proposto é condizente com o porte econômico das pessoas físicas e jurídicas reguladas pela ANAC e está alinhado com o que está sendo debatido no Congresso Nacional.

Já no que diz respeito aos valores de compensações financeiras, é proposto que tal seja feito tomando como indexador o Direito Especial de Saque (DES), que é o índice utilizado nas Convenções Internacionais de Aviação Civil – vide a Convenção de Montreal, recepcionada no Brasil pelo Decreto nº 5.910, de 27 de setembro de 2006. A quantia proposta de



2.500 DES equivale a R\$ 6.600,00 (seis mil e seiscentos reais) pela cotação do dia 23 de março de 2011<sup>13</sup>, valor que entende-se suficiente para que haja uma reparação mais célere pela via administrativa, sem que seja afastada a responsabilidade civil ou penal.

### **Revogação do art. 299 (que delimita as sanções administrativas) do CBAer**

A necessidade de revogação do art. 299 do CBAer, se dá para que não haja um conflito de normas tratando do mesmo assunto em diferentes diplomas, considerando a edição da Medida Provisória que inclua as sanções administrativas no corpo da Lei nº 11.182/2005. Com a alteração da Lei de criação da ANAC, fica prescindível um artigo no CBAer que trate do mesmo assunto. Desta feita, sugere-se que seja expressamente revogado o aludido artigo, tendo em vista sua inadequação às novas diretrizes propostas.

### **Conclusão**

Assim, resta comprovado a inadequação dos valores estabelecidos pelo CBAer para o atual estágio de desenvolvimento da aviação civil brasileira e para que haja uma tutela da coletividade dos usuários da aviação civil.

O poder de regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e infraestrutura aeroportuária conferido à ANAC pela sua Lei de criação está intrinsecamente ligado ao poder conferido à aplicação de sanções que coíbam as práticas irregulares e disciplinem os entes regulados para que não repitam as condutas.

Por isso, faz-se mister a edição de uma alteração na Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, que defina claramente os parâmetros de aplicação de sanções administrativas por parte da ANAC, razão pela qual se propõe emenda à Medida Provisória nº 527/2011, no sentido de dilatar o poder coercitivo da Agência e assegurar maior proteção aos usuários de transporte aéreo, visto que trata-se de um tema de caráter urgente e imperioso.

Ademais, sugere-se que seja delimitada a competência da ANAC para dispor administrativamente sobre compensações financeiras que sejam devidas aos passageiros lesados pelos transportadores aéreos que infrinjam a legislação de aviação civil (como nos casos de preterição de embarque, por exemplo) e, consequentemente, lhes causem danos.

Por fim, propõe-se a alteração na referida Medida Provisória, no sentido de permitir que a ANAC possa utilizar do instrumento da cautelar administrativa, para que em casos de urgência, seja possível a tempestiva intervenção no Sistema de Aviação Civil, evitando-se, assim, potenciais danos à sociedade.

A emenda à Medida Provisória 527/2011 trará melhorias substanciais para o consumidor que se utiliza dos serviços aéreos, pois dará subsídios para que a ANAC exerça no Sistema de Aviação Civil sua autoridade como poder concedente de forma mais eficiente, conferindo ao passageiro a dignidade que lhe é devida.

PARLAMENTAR

Brasília, 24 de março de 2011

