

FORMULÁRIO DE ANÁLISE PARA PROPOSIÇÃO DE ATO NORMATIVO

Processo n°: 00058.046781/2013-46					Unidade Responsável (Sigla): GEOS/SRE	
Assunto do normativo:	Proposta de atualização normativa para o processo de outorga para a prestação de serviços aéreos públicos.					
Tipo de ato normativo:	()	Novo	(X)	Revisão	()	Adequação Legal, em função do art. 47, I, da Lei da ANAC
Origem da demanda:	(x)	Interna (Iniciativa da GEOS/SRE)			()	Externa (Órgãos de Controle ou recomendações diversas)

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

Nos termos da regulamentação atual, a outorga para exploração de serviços aéreos públicos no Brasil, atualmente de competência da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, é realizada após a conclusão de três fases distintas: 1) Autorização para Funcionamento Jurídico da empresa; 2) Certificação Operacional e 3) Outorga da Autorização/Concessão.

Atualmente, os procedimentos referentes às etapas 1 e 3 supracitadas estão disciplinados pelas Instruções Reguladoras aprovadas pela Portaria 190/2001, que tratam da normatização para empresas de táxi aéreo e de serviço aéreo especializado; pelas Instruções Reguladoras aprovadas pela Portaria 536/1999, que tratam da normatização para empresas não regulares, exceto táxi aéreo, e empresas regulares; pela Portaria 597/2005, que estabelece o capital social mínimo para as empresas de táxi aéreo e serviço aéreo especializado; e, por fim, pela Portaria 890/2001, que altera ao art. 2º da Portaria 190/2001.

Tais normas foram editadas ainda na época do DAC e atendiam às necessidades e cenários de outrora, os quais vêm passando por grandes mudanças desde a criação da ANAC. Assim, as Portarias vigentes não normatizam determinados aspectos do processo de outorga que devem ser regulamentados, como, por exemplo, o processo de renovação de autorização ou concessão para operar e a aferição da regularidade fiscal.

Além disso, foi verificado, na prática da análise pelo corpo técnico da Agência, que os dois principais normativos existentes, Portaria 190/2001 e Portaria 536/1999, não possuem clareza suficiente para prover as orientações necessárias ao usuário interessado em constituir empresas para exploração de serviços aéreos no Brasil. A falta de especificação e organização das informações existentes contribui para que, de forma recorrente, análises de solicitações fiquem sobrestadas até o cumprimento de exigências de formalidades, o que gera demasiadas interrupções, aumentando o prazo total de análise, se configurando em uma barreira à entrada às novas empresas aéreas no mercado nacional.

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.

Foi considerada a possibilidade de implementação das inovações regulamentares que, *a priori*, poderiam ser introduzidas de forma independente uma da outra, isto é, considerou-se a possibilidade de implementação de somente uma, duas ou das três soluções abaixo:

- i) Revisão dos requisitos para a aprovação de pleitos.
- ii) Supressão da fase relativa à Autorização para Funcionamento Jurídico e do requisito econômico para a outorga de serviços aéreos públicos.
- iii) Implementação de procedimento de verificação da regularidade fiscal.

Optou-se pela implementação das três soluções acima, visto que vislumbrou-se ser a alternativa que contempla o maior número de benefícios para o processo normativo de outorga de serviços aéreos. Dentre os benefícios, destacam-se:

- Atualização normativa
- Requisitos transparentes para a exploração de serviços aéreos e aprovação de demais pleitos
- Redução de barreiras à entrada e contribuição efetiva para a regulação
- Formalização de procedimento de aferição da manutenção da regularidade fiscal

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

Os atos propostos, Resolução e Portaria, contemplam a implementação de soluções regulatórias com os objetivos de prover:

- Atualização normativa – tendo em vista a substituição de normativos do extinto DAC por normas emanadas pela ANAC.
- Requisitos transparentes para a exploração de serviços aéreos e aprovação de demais pleitos – visando contribuir para o esclarecimento, em grau de detalhamento mais adequado, dos requisitos necessários à exploração de serviços aéreos públicos, é proposto que a edição da norma regulamentadora do processo de outorga de serviços aéreos públicos, de competência da Diretoria Colegiada da ANAC, seja acompanhada da edição de regulamentação da Superintendência de Regulação Econômica e Acompanhamento de Mercado com o intuito de estabelecer orientações específicas sobre os documentos que devem ser apresentados para materializar a verificação dos requisitos que devem ser observados pelos entes regulados.

Nesse sentido, é proposta a edição de Portaria que estabelece “formulário de requerimento” para a apresentação de atos societários que necessitam de aprovação prévia da ANAC e de pedidos de outorga para explorar serviço aéreo público.

- Redução de barreiras à entrada e contribuição efetiva para a regulação - os estudos levantados até o momento não conseguiram relacionar o processo de emissão de Autorização para Funcionamento Jurídico com aspectos que contribuam efetivamente para a melhoria do processo de outorga para a prestação de serviços aéreos públicos, pelo que foi proposto fluxo alternativo para a outorga de serviços aéreos que prevê a extinção dessa fase do processo. Ademais, com base, principalmente, nos argumentos de que i) O capital social integralizado não significa, necessariamente, dinheiro em espécie no caixa da empresa; ii) No caso de capital social integralizado em dinheiro, a liquidez é sempre presente, visto que uma empresa pode integralizar seu capital social totalmente em dinheiro e, logo em seguida, aplicar todo o dinheiro em qualquer fim que queira, não restando mais nada para “garantir” o funcionamento da empresa; iii) Uma empresa aérea opera por sua conta e risco, sendo factível conceder a ela liberdade para aportar o seu capital social da maneira que melhor que convir; iv) Para preencher todos os requisitos técnicos, a empresa incorrerá em custos e investimentos que serão por ela administrados, não cabendo à Administração Pública determinar um limite mínimo do que deve ser gasto para tal; e que v) a exigência de capital social mínimo não considera a possibilidade de financiamento, considerou-se que a exigência de capital social mínimo para empresas exploradoras de serviços aéreos pode se tornar meramente uma barreira à entrada de empresas que teriam condições de se constituir tecnicamente com um dispêndio de recursos financeiros menor do que o mínimo exigido.
- Formalização de procedimento de aferição da manutenção da regularidade fiscal – a formalização de procedimentos para verificação da manutenção da regularidade das empresas reguladas contribui para a criação de um ambiente regulatório estável e claro para o poder concedente e para as sociedades reguladas, sendo recomendável, portanto, o estabelecimento de períodos de verificação e do rol de documentos necessários para tal finalidade.

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

	Ações	Prazo	Acompanhamento
ANAC	Edição de atos normativos	Até 31/12/2014.	Estudos técnicos, elaboração de proposta inicial de regulamentação, consulta interna às Superintendências da ANAC, consolidação dos estudos em forma de Nota Técnica, elaboração da minuta dos regulamentos, tramitação interna, audiência pública e publicação.
Outros Órgãos	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica

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

Da competência da ANAC para atualização das resoluções

Criada em 27 de setembro de 2005, pela Lei nº 11.182, a ANAC foi concebida para atuar como autoridade de aviação civil no País. Além da criação do Órgão, a mesma lei em seu art. 8º estabeleceu diversas atribuições a serem realizadas pela ANAC, dentre as quais se ressaltam as duas abaixo, já que possuem relação direta com o assunto abordado nesta Nota Técnica:

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, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe:

(...)

XIII – regular e fiscalizar a outorga de serviços aéreos;

XIV – conceder, permitir ou autorizar a exploração de serviços aéreos.

O art. 47 da Lei de criação impôs à ANAC o dever de substituir as normas em vigor:

Art. 47. Na aplicação desta Lei, serão observadas as seguintes disposições:

I – os regulamentos, normas e demais regras em vigor serão gradativamente substituídos por regulamentação a ser editada pela ANAC, sendo que as concessões, permissões e autorizações pertinentes a prestação de serviços aéreos e a exploração de áreas e instalações aeroportuárias continuarão regidas pelos atuais regulamentos, normas e regras, enquanto não for editada nova regulamentação.

Da iniciativa da SRE para revisão da norma

Foi definida pelo Inciso IX do art. 11 da Lei 11.182/2005 a competência da Diretoria para aprovar normas relativas aos procedimentos administrativos:

Art. 11. Compete à Diretoria:

(...)

V – exercer o poder normativo da Agência.

Em se tratando de assuntos relativos à outorga e exploração de serviços aéreos públicos, o Regimento Interno da ANAC com redação dada Resolução Nº 110, de 15 de setembro de 2009, e alterações posteriores, delegou à SRE a atribuição da iniciativa para revisão de normativos que regulam o assunto:

Art. 39. À Superintendência de Regulação Econômica e Acompanhamento de Mercado compete:

I - submeter à Diretoria:

a) projetos de atos normativos relativos à outorga e à exploração de serviços aéreos públicos de transporte de passageiros, carga e mala postal, regular e não-regular, doméstico e internacional, de serviços aéreos especializados e de infraestrutura aeroportuária concedida, no último caso ouvida a Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária

6) O regulamento proposto afetará outras áreas da Agência? Quais? Essas áreas foram contatadas?

Como se posicionaram sobre o assunto?

Sim. O regulamento possui interfaces com a Superintendência de Padrões – SPO e Operacionais e de Aeronavegabilidade – SAR.

A SPO foi comunicada sobre o início do processo de atualização normativa para a outorga de serviços aéreos públicos por meio do Memorando nº 21/2014/SRE, fls. 71v. Mais adiante, a SPO e a SAR foram comunicadas sobre a aprovação, pela Diretoria Colegiada da ANAC, em reunião realizada em 25/02/2014, em relação à alternativa regulatória apontada como mais benéfica pela área técnica para a solução dos problemas identificados no processo de outorga para a prestação de serviços aéreos, nos termos dos memorandos nº 49/2014/SRE e 50/2014/SRE, fls. 80v e 81v.

Por fim, SPO e SAR foram instadas a apresentarem manifestações quanto às minutas de Resolução, Portaria e Nota Técnica que materializam a proposta da SRE, conforme memorandos nº 195/2014/SRE e 196/2014/SRE, fls. 139 e 140. Todavia, registre-se que, até a presente data (22/09/2014), não consta o recebimento de manifestações das mencionadas Superintendências.

7) Existem outros órgãos/entidades afetados com a edição da norma? Sim							
<input type="checkbox"/>	ANVISA	<input type="checkbox"/>	COMAER	<input type="checkbox"/>	Polícia Federal	<input checked="" type="checkbox"/>	Receita Federal
<input checked="" type="checkbox"/>	Outros:	DREI – Departamento de Registro Empresarial e Integração					
Esses órgãos/entidades foram contatados? Como se posicionaram sobre o assunto?							
A Receita Federal e o DREI – Departamento de Registro Empresarial e Integração foram comunicados e instados a encaminhar contribuições sobre o processo de revisão das normas sobre a outorga para a prestação de serviços aéreos conforme Ofícios nº 06/2014/SRE/ANAC e 07/2014/SRE/ANAC, fls. 65v e 67v. Todavia, registre-se que, até a presente data (22/09/2014), não consta o recebimento de manifestações dos mencionados órgãos.							
Destaca-se a realização de reuniões presenciais com os mencionados órgãos em 26/08/2013 (Receita Federal), fls. 10v, e 25/07/2013 (DREI), fls. 11v.							

8) O problema ou assunto já foi regulamentado em outros países?			
<input checked="" type="checkbox"/>	SIM	Quais?	A regulamentação para a outorga de serviços aéreos é impactada, em grande parte, pela orientação vigente no País outorgante, sendo certo que cada País aos ditames de arcabouço legal próprio. Verificou-se semelhança, por exemplo, com os Estados Unidos da América, no sentido de que também não é necessária uma autorização prévia equivalente à Autorização para Funcionamento Jurídico, que se propõe extinguir, para o início de atividade relacionada ao transporte aéreo no território americano.
<input type="checkbox"/>	NÃO		

9) Existem normas vigentes no país, correlatas ao assunto?			
<input checked="" type="checkbox"/>	SIM	Quais?	Diversas Agências Reguladoras editaram normas com a finalidade de regulamentar o processo de outorga de serviços públicos de sua competência. Destacamos as Agências que regulam transporte públicos, dada a maior similaridade com o serviço que se pretende regulamentar: <u>Agência Nacional de Transporte Terrestre:</u> Resolução nº 1166, de 05 de outubro de 2005 - Dispõe sobre a regulamentação da prestação do serviço de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, sob o regime de fretamento. Resolução nº 359, de 26 de novembro de 2003 - Dispõe sobre os procedimentos relativos à prestação não regular e eventual de serviços de transporte ferroviário de passageiros com finalidade turística, histórico-

		<p>cultural e comemorativa.</p> <p><u>Agência Nacional de Transporte Aquaviários:</u></p> <p>Resolução nº 3285 -ANTAQ, de 13 de fevereiro de 2014. - Aprova a norma para outorga de autorização para prestação de serviço de transporte de passageiros, veículos e cargas na navegação interior de travessia por microempreendedores individuais.</p> <p>Resolução nº 1.558-ANTAQ, de 11 de dezembro de 2009. - aprova a norma para a outorga de autorização para prestação de serviço de transporte de cargas na navegação interior de percurso longitudinal interestadual e internacional.</p> <p>Resolução nº 1.274-ANTAQ, de 3 de fevereiro de 2009 - aprova a norma para outorga de autorização para prestação de serviço de transporte de passageiros, veículos e cargas na navegação interior de travessia.</p> <p>Resolução nº 912- ANTAQ, de 23 de novembro de 2007. - aprova a norma para outorga de autorização para prestação de serviço de transporte de passageiros e de serviço de Transporte misto na navegação interior de percurso longitudinal interestadual e internacional.</p> <p>Resolução nº 2510- ANTAQ, de 19 de junho de 2012 - aprova a norma para outorga de autorização à pessoa jurídica que tenha por objeto o transporte aquaviário, constituída nos termos da Legislação brasileira e com sede e administração no país, para operar nas navegações de longo curso, cabotagem, apoio marítimo e apoio portuário.</p>
()	NÃO	

10) Descreva qualitativamente e, se possível, quantitativamente os custos do ato.
<p>A princípio, faz-se oportuno ressaltar que a expedição do conjunto de normas que irão revisar a regulamentação vigente não irá acarretar em nenhum custo adicional para esta Agência além dos custos decorrentes dos estudos em curso, da publicação, da audiência pública e de eventuais procedimentos visando prestar esclarecimentos às empresas impactadas.</p> <p>De igual maneira, quanto às empresas reguladas também não foi identificado custo financeiro advindo da revisão da regulamentação em apreço, visto que não foi estabelecido procedimento adicional para as empresas. Nesse sentido, ressalte-se que as informações requeridas para a análise de pedidos de outorga para explorar serviços aéreos públicos e para a aprovação de atos que necessitam de prévia aprovação da Agência já são naturalmente produzidas e existentes por qualquer empresa juridicamente constituída, não se constituindo, pois, em custo adicional à empresa regulada.</p> <p>Muito pelo contrário, a edição dos atos propostos irá implicar em redução de custos tanto para a ANAC quanto para os regulados, conforme se vê no item 11 deste formulário.</p>

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

Qualitativamente, espera-se que a nova regulamentação seja capaz de prover atualização normativa de atos do extinto DAC; definir requisitos transparentes para a exploração de serviços aéreos e aprovação de demais pleitos; reduzir barreiras à entrada e contribuir efetivamente para a regulação.

Quantitativamente, cumpre informar que as disposições da proposta reduzirão os custos regulatórios e administrativos tanto para a Agência quanto para as empresas reguladas.

Em levantamento realizado, verificou-se que nos anos de 2009 a 2012 foram emitidas 422 Autorizações para Funcionamento Jurídico, o que resultou em um custo à Agência no valor de aproximadamente R\$ 600.000,00 (R\$ 1.408,00 por processamento) considerando estimativa calculada no escopo dos trabalhos realizados com vistas a revisar as Taxas de Fiscalização de Aviação Civil da ANAC¹. Todavia, durante o período de 2010 a 2013 foram outorgadas somente 112 autorizações para operar a novas empresas, isso significa dizer que 73,46% das Autorizações para Funcionamento Jurídico expedidas no período analisado não resultaram em novas empresas atuantes no mercado, ou seja, resultaram em um custo de aproximadamente R\$ 440.000,00, sem que houvesse o produto esperado (uma nova empresa atuante no mercado de serviços aéreos).

Por outro lado, a arrecadação total da Agência derivado do recolhimento de Taxas de Fiscalização de Aviação Civil² é fixada em R\$ 318,00 e cobrada exclusivamente dos pleitos referentes às empresas que pretendem explorar transporte aéreo público.

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

	Efeitos positivos	Efeitos negativos
Empresas de transporte aéreo regular	Definição requisitos transparentes para a exploração de serviços aéreos e aprovação de demais pleitos e redução de barreiras à entrada.	Não há.
Empresas de transporte aéreo não regular		Não há.
Empresas de serviços aéreos especializados		Não há.
Prestadores de serviços	Não há.	Não há.

¹ Nota Técnica nº 02/2012/SRE – protocolo 00058.024004/2012-60 – fls. 18v. Para efeitos de simplificação considerou-se o custo para pleitos de complexidade média relativos a empresas de táxi aéreo e de serviços aéreos especializados.

² Anexo III da Lei 11.182/2005.

auxiliares ao transporte aéreo		
Operadores de Aeródromos		Não há.
Fabricantes de Aeronaves		Não há.
Fabricantes de peças e componentes aeronáuticos		Não há.
Proprietários de aeronaves		Não há.
Empresas de manutenção aeronáutica		Não há.
Mecânicos		Não há.
Escolas e Centros de Treinamento		Não há.
Tripulantes		Não há.
Passageiros		Não há.
Comunidades		Não há.
Meio ambiente		Não há.
Outros (identificar)		Não há.

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

Os assuntos que se constituem o objeto de regulamentação da presente norma são analisados, *a priori*, por demanda, de acordo com o interesse das empresas reguladas em explorar serviços aéreos ou em obterem a aprovação de atos que necessitam da prévia aprovação da ANAC. Assim, O monitoramento da norma se dará mediante a análise dos impactos advindos das alterações que se pretende incluir nas normas em vigor.

Agostinho Moura dos Santos
Gerente de Outorgas de Serviços Aéreos Substituto

Ricardo Bisinotto Catanat
Superintendente de Regulação Econômica e Acompanhamento de Mercado