

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO QUE DISPÕE SOBRE O PROCESSO DE REGISTRO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE AÉREO PÚBLICO DOMÉSTICO E INTERNACIONAL NO BRASIL

JUSTIFICATIVA

1. APRESENTAÇÃO

A justificativa aqui apresentada expõe as razões e os princípios que motivaram a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC – a propor normativo com a finalidade de regular as autorizações de pousos e decolagens das empresas exploradoras de Serviço de Transporte Aéreo Público, mediante prévio registro na ANAC, observadas as condicionantes do sistema de controle de espaço aéreo e da infraestrutura aeroportuária disponível.

A referida proposta de regulamento substitui as Instruções de Aviação Civil editadas pelo Departamento de Aviação Civil – DAC – que versam sobre serviços regulares e não regulares (domésticos e internacionais), o processo de monitoramento do HOTRAN, o funcionamento da Comissão de Coordenação de Linhas Aéreas Regulares - COMCLAR e sobre Ligações Aéreas Sistemáticas - LAS.

Além da atualização de conceitos, a proposta versa sobre as autorizações de exploração de serviço de Transporte Aéreo Público, sobre a forma como empresas brasileiras e estrangeiras exploram estes serviços no Brasil do ponto de vista de operação, exploração de serviços ou comercialização de serviços a passageiros, sobre a reserva de infraestrutura junto aos aeroportos a que se pretende explorar o serviço, sobre o registro dos serviços junto à ANAC previamente à realização do voo e sobre as atividades desempenhadas pelos agentes envolvidos.

A finalidade do presente regulamento é o de definir os direitos e deveres de empresas aéreas, dos Operadores de aeródromos e da ANAC no processo de exploração de Serviço de Transporte Aéreo e na autorização de voos, alinhando-se a padrões internacionais, a políticas públicas e ao dinamismo das operações, item de maior ensejo das empresas brasileiras, de forma que todos possam prestar informações e serviços de qualidade aos passageiros, nos quesitos de pontualidade e regularidade. Outros pontos que nortearam esta proposta foi o de mitigar as barreiras de entrada a novos operadores aéreos no mercado brasileiro, garantir que as empresas aptas a prestar serviços regulares e não regulares conforme disposto na legislação tenham aptidão à exploração dos serviços de transporte aéreo público e definir o processo de acesso a empresas estrangeiras não regulares,

2. ANEXO

Proposta de Ato Normativo (Resolução e Portaria)

3. EXPOSIÇÃO TÉCNICA

A Lei N. 11.182/2005, que estabeleceu a Criação da ANAC, no seu Art. 47, inciso I, determina que a ANAC gradativamente substitua as normas do extinto DAC por regulamento próprio. A ANAC, na

figura dos superintendentes e diretores, entendeu a matéria da presente resolução como relevante e estabeleceu esta como um projeto prioritário, integrante do Programa de Fortalecimento Institucional – PFI.

A presente proposta de resolução foi baseada nas diretrizes de prestação de Serviço de Transporte Aéreo Público de passageiros e carga, doméstico e internacional, regulares e não regulares para empresas brasileiras e estrangeiras, estas últimas presentes ou não no Brasil. Tais diretrizes estão dispostas na Lei Nº 7.565/1986 que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, na Lei de Criação da ANAC e no Decreto 97.565/1989, que estabeleceu procedimentos para a entrada no Brasil e o sobrevoo em seu território por aeronaves civis estrangeiras, que não em serviço aéreo internacional regular. Também buscou alinhamento com as diretrizes da Política Nacional de Aviação Civil – PNAC, aprovado pelo Decreto Nº 6.780/2009, e com as diretrizes da Organização da Aviação Civil Internacional - OACI sobre Transporte Aéreo Internacional.

Importante contextualizar que o HOTRAN era o instrumento usado pelo DAC para conceder a uma empresa aérea a Autorização de Exploração de Linha Aérea. Assim sendo, conforme os moldes atuais de uma designação de frequência, uma empresa aérea obtém o direito de explorar uma linha aérea em que o DAC entendia haver demanda e que atendia a um interesse público, sob regime tarifário predeterminado. Os Artigos 48 e 49 da Lei de Criação da ANAC conferiram à própria empresa aérea o estudo da demanda e o estabelecimento das tarifas que influenciaram significativamente no acréscimo de demanda pelo transporte aéreo de passageiros de 49 milhões em 2005 para 117 milhões em 2014. Entretanto, a regulação e o instrumento de autorização não foram devidamente atualizados a estes princípios, tornando-se uma ferramenta que, apesar de ter seus procedimentos automatizados pelo Sistema HOTRAN Eletrônico em 2008, não consegue acompanhar o dinamismo de solicitação de serviços das empresas brasileiras.

Assim sendo, considerando a competência da SAS em regular sobre Serviços Aéreos e o processo de aprovação de voos a empresas aéreas brasileiras e estrangeiras acessando o mercado brasileiro, bem como as competências de outras superintendências da ANAC, dos aeroportos e do DECEA, foi elaborada uma visão mais atualizada do processo de Autorização de Exploração de Serviço de Transporte Aéreo num cenário de liberdade de oferta e tarifas aéreas.

Dos pontos explorados na proposta de resolução, podem ser destacados alguns pontos relevantes:

- **Quanto ao conceito:**

- Alinhamento ao conceito de serviços regulares utilizado mundialmente, sincronizando com o entendimento derivado e gerador dos Acordos de Serviços Aéreos de que o Brasil seja signatário;
- Ratificação do conceito de Ligação Aérea Sistemática - LAS como elo de integração e universalização do Serviço de Transporte Aéreo;
- Definição do conceito de etapa de voo, diferenciando o conjunto de operações que formam um voo – no atendimento a passageiros ou carga – e acessando aeroportos e espaço aéreo em distinta forma e intensidade;
- Criação do Formulário de Solicitação de Acesso a Mercado e de Solicitação de LAS como instrumento de autorização a empresas estrangeiras e a empresas de taxi aéreo com a devida certificação de LAS, respectivamente. Estas autorizações visam garantir a estas empresas a exploração de determinadas etapas de voos presentes nas Autorizações, mediante registro prévio na ANAC, observada ainda a capacidade operacional de cada aeroporto e as normas regulamentares de prestação de serviço adequado expedida pela ANAC nos moldes do garantido às empresas brasileiras no § 1º do Art. 48 da Lei de Criação da ANAC;

- **Quanto ao registro:**

- Assegura que a autorização da ANAC seja fornecida pelo próprio registro prévio na ANAC nos moldes § 1º do Art. 48 da Lei de Criação da ANAC;
- Estabelecimento do modelo de calendário por temporada verão ou inverno para fins de planejamento, operação e monitoramento, como forma de alinhamento ao padrão das melhores práticas internacionais, e em contraponto à validade indeterminada do HOTRAN atualmente vigente. Alinha ainda ao modelo adotado para aeroportos coordenados e de interesse regulado pela Resolução ANAC N° 338/2014;
- Definição das operações aéreas que são de registro obrigatório, que são todas as operações comerciais prestadas por empresas de transporte aéreo público de passageiro ou carga, regular ou não regular, doméstico ou internacional, exceto as empresas de taxi aéreo que gozam prerrogativa para “*atendimento imediato, independente de horário, percurso ou escala*” conforme artigo 220 do CBA;
- Estabelece que as operações não engajadas na prestação de serviço de transporte aéreo no Brasil prestado por empresa estrangeira sejam registrados para que seja dada ampla visibilidade ao DECEA, à Polícia Federal, à Receita Federal, à ANVISA, ao VIGIAGRO, nos moldes do Decreto 97.464/1989, e ao CONAERO;
- Determina a necessidade de se observar “*a capacidade operacional de cada aeroporto*” conforme § 1º do artigo 48 da Lei de Criação da ANAC. Capacidade operacional esta expedida pelo aeroporto quanto ao sistema de pátio e terminal, e pista e sistema de espaço aéreo pelo DECEA;
- Determina o registro obrigatório para as operações que forem disponibilizadas para a venda pela empresa ou por seus prepostos a passageiro apto a ser transportado, e como forma de se observar que a empresa reservou de forma devida a infraestrutura, que é premissa para a realização do serviço e para a avaliação do cumprimento de pré-requisitos obrigatórios e métricas da qualidade da prestação de serviço ofertado. Ainda estende o direito do que está registrado pela empresa que prestará o serviço às empresas que com esta tenha acordo de código compartilhado aprovado, nos termos da Portaria N° 070 do DAC;
- Estabelece obrigação às empresas aéreas e aeroportos de se avaliar constantemente os requisitos acordados, usando como premissas as condicionantes de capacidade e segurança, no momento da alocação de reserva de infraestrutura para as operações aéreas. No caso de caducidade de uma dessas condicionantes, haverá a necessidade de revisão do ato entre as partes e de retificação dos efeitos causados por tal fato, seja junto aos passageiros, ao DECEA ou à ANAC;
- Dá à ANAC instrumento de questionamento às empresas aéreas ou a Operadores de aeródromos sobre o não cumprimento de premissas expedidas pela Agência ou ao registro em desacordo com as condições estabelecidas junto aos vários agentes envolvidos ou destes agentes juntos ao DECEA, com necessidade de diligência para se avaliar a validade dos atos e convalidação ou cancelamento definitivo do registro. Em ambos os casos, os voos em questionamentos são retirados da relação de registros válidos e, portanto, sua autorização pela ANAC se torna sem efeitos.

- **Quanto aos Formulários de Solicitação de Acesso a Mercado e LAS:**

- Traz a agentes não previstos no § 1º do Art. 48 da Lei de Criação da ANAC e, portanto, com limitação de acesso a “*quaisquer linhas aéreas*” a condição e os limites de explorar Serviço de Transporte Aéreo Público, deixando-os portanto aptos a realizarem os registros com mais liberdade e agilidade;

- Delimita a prestação de Serviços de Transporte Aéreo Internacional a empresas estrangeiras, separando-as entre as que:
 - São designadas conforme previsto em Acordo de Serviços Aéreos (ASA), possuindo Autorização de Funcionamento e Autorização para Operar, com a exploração de serviços;
 - São designadas conforme previsto em Acordo de Serviços Aéreos (ASA), possuindo Autorização de Funcionamento, mas ainda sem Autorização para Operar, que deve estar em andamento junto às áreas competentes da ANAC. Aspecto transitório e temporário, com a exploração de serviços conforme ASA e de forma limitada;
 - Empresas designadas ou não, que não possuam Autorização de Funcionamento ou que a possuam, mas não estejam em processo de certificação para a Autorização para Operar, podendo explorar apenas serviços excepcionais.
- Delineamento dos serviços aéreos excepcionais a empresas estrangeiras, seja por quantidade de frequências excedidas, seja por liberdades do ar não previstas, seja por empresas estrangeiras sem autorização para operar no Brasil;
- Estabelece os termos em que empresas de taxi aéreo com certificação LAS podem prestar serviços a localidades não atendidas por empresas regulares, e estabelece critério de concorrência caso haja entrada de uma empresa regular.
 - Sobre a LAS, é desejo da ANAC a oitiva da sociedade quanto ao alcance dos serviços de LAS. O texto original da minuta contempla a opção de serviços para localidades não atendidas. Entretanto, existem possibilidades que merecem atenção especial. As principais características destas opções são descritas abaixo:
 - a) Localidade não atendida: opção considerada na minuta proposta em que as LAS só poderiam ser realizadas por empresa de táxi aéreo em uma localidade – município/região metropolitana – não servida por serviço aéreo regular. Tal opção preserva o mercado das empresas aéreas regulares e mantém o mercado de LAS como opção de atendimento complementar ao mercado atendido por empresas aéreas regulares. Trata-se de uma opção cuja finalidade é a universalização do transporte aéreo com a inclusão da localidade à malha aérea nacional;
 - b) Aeroporto não atendido: opção alternativa em que as LAS podem ser realizadas por taxi aéreo em que pelo menos um dos aeroportos não seja atendido pelo serviço aéreo regular, ou seja, considera que a LAS pode ser realizada em localidades que já são atendidas pelo serviço aéreo regular desde que para aeroportos secundários que podem ser usados como alternativa para a realização deste serviço. Este cenário traz como vantagem o incentivo ao uso de aeroportos que não usados pelas empresas aéreas regulares, possibilitando atendimento a outro segmento de consumidores que teriam uma outra opção de atendimento que estaria sujeito aos custos de tais serviços e uma maximização do uso da infraestrutura aeroportuária do País quanto ao transporte de passageiros;
 - c) Rota não atendida: segunda alternativa em que as LAS podem ser realizadas por empresas de taxi aéreo certificadas em rotas não atendidas, mesmo que os aeroportos de origem e destino tenham voos regulares. Esta opção coloca à disposição do passageiro serviços alternativos aos prestados em rotas não atendidas diretamente pelas empresas aéreas regulares.

Importante destacar que em todas as alternativas, cumpre-se a missão de atender possibilidades em que a liberdade de voar não se mostrou atrativa às empresas aéreas regulares e abre-se novas alternativas, que são empresas de taxi aéreo com a devida certificação de LAS de explorar um mercado e disponibilizar mais serviços aos usuários.

- **Quanto ao processo de reserva de infraestrutura aeroportuária:**
 - Estabelece aos Operadores de aeródromos que recebem serviços comerciais a necessidade de se publicar as capacidades de pátio e terminal, bem como as condições operacionais a que o aeroporto esteja sujeito. Cita ainda a necessidade de se publicar a capacidade de pista estabelecida pelo DECEA bem como as regras de alocação de infraestrutura. Estabelece aos Operadores de aeroportos a necessidade de se publicar a relação de voos alocados e a relação de infraestrutura disponível conforme Acórdão TCU 2.686/2011. Tal processo se justifica à medida que vem dar transparência ao processo de alocação diminuindo assimetria de informação e barreira de entrada, tornando o processo impessoal.
 - Cita os princípios a que o aeroporto deve seguir ao alocar infraestrutura aeroportuária aos requerentes;
 - Estabelece que os pedidos e respostas deverão seguir procedimentos e prazos, a serem definidos em portaria, com a finalidade que sejam revisados de tempos em tempos;
 - Estabelece que todas as operações – independente de registro – devem ser precedidas de alocação de infraestrutura aeroportuária;
 - Disciplina que o horário de alocação de infraestrutura e conseqüentemente o do registro prévio junto à ANAC seja o de calço e descalço, em consonância à Resolução N° 338/2014 e à ICA 100-11, norma referente ao Plano de Voo do DECEA;
 - Disciplina que as alocações devem ser realizadas a cada cinco minutos, uma vez que não caberá realizar intervenções artificiais na infraestrutura já alocada nem pode ser tolerada a impossibilidade de se explorar de forma plena a infraestrutura por ação política de alocação de voos. Esta ação, quando em desacordo, por ser tornar onerosa ao sistema, seja por ineficiência de alocação da empresa como reserva de mercado, seja por erro de qualquer agente, sendo justificado o ato como blindagem a possíveis erros, visando o máximo alcance da infraestrutura usando como prerrogativa vendas futuras e passageiros prejudicados em potencial;
 - Garante ao aeroporto, caso julgue conveniente, a possibilidade de retomada da infraestrutura alocada a empresa aérea que não tenha efetuado registro – na vigência da temporada – ou não alcance métrica de regularidade – após o término da temporada – segundo métricas publicadas antes da temporada. Medida esta que visa possibilitar ao aeroporto distribuir a infraestrutura à empresa aérea comprometida com a operação e traga ao aeroporto retorno financeiro e impeça que a reserva constitua uma barreira a entrada a outras empresas.
- **Estabelece sanção a empresa aérea e a operadores de aeroporto que não observarem as obrigações contidas na proposta de resolução.**
- **Estabelece, por meio de Portaria, os procedimentos para o registro de operações, para os formulários de solicitação de acesso a mercado e LAS, para os estabelecimento e verificação de métricas de regularidade pelas empresas aéreas em cada aeroporto.**

4. FUNDAMENTAÇÃO

- 1- Lei Nº 7.565/1986 – Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA.
- 2- Lei Nº 11.182/2005 – Criação da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC.
- 3- Decreto Nº 97.464/1989 – Estabelece procedimentos para a entrada no Brasil e o sobrevoo de seu território por aeronaves civis estrangeiras, que não estejam em serviço aéreo internacional regular.
- 4- Decreto Nº 6.780/2009 – Aprova a Política Nacional de Aviação Civil – PNAAC.

5. ADERÊNCIA

- 1- OACI – DOC 9.626 – Manual de Regulação do Transporte Aéreo Internacional.

6. AUDIÊNCIA PÚBLICA

A quem possa interessar, fica aberto o convite a participar deste processo de audiência pública, por meio de apresentação à ANAC, por escrito, de comentários que incluam dados, comparações, sugestões e pontos de vista, com as respectivas argumentações. Os comentários referentes a impactos pertinentes que possam resultar da proposta de normativo contida nesta audiência pública serão bem-vindos.

Os interessados devem enviar os comentários, identificando o assunto, para o endereço informado abaixo quando em via postal, ou por via eletrônica (e-mail: registro@anac.gov.br), utilizando o formulário disponível no seguinte endereço eletrônico:

<http://www.anac.gov.br/transparencia/audienciaspublicas.asp>.

Todos os comentários recebidos dentro do prazo desta audiência pública serão analisados pela ANAC. Ressalta-se que o texto final do normativo poderá sofrer alterações em relação ao texto proposto em função da análise dos comentários recebidos quando recepcionados.

Poderá haver contribuições de princípios ou de forma. Para contribuições de princípios, pedimos que o princípio defendido seja exposto frente ao princípio original com suas contribuições para a sociedade e a observância das leis e regulamentos. Para contribuições de forma, solicitamos que seja feita caso um dos princípios possa ser aprimorado no texto do regulamento de forma a que se deixe mais claro os direitos e deveres dos regulados.

Os comentários referentes a esta audiência pública devem ser enviados no prazo de 30 dias corridos da publicação do Aviso de Convocação no Diário Oficial da União.

7. CONTATO

Para informações adicionais a respeito desta audiência pública favor contatar:

Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC
Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos – SAS
Gerência de Operações de Serviços Aéreos – GOPE
Setor Comercial Sul - Quadra 09 - Lote C - Ed. Parque Cidade Corporate - Torre A – 5º. andar
CEP 70308-200
Brasília/DF – Brasil
Tel.: (61) 3314-4473
e-mail: gope@anac.gov.br