



VOTO

PROCESSO: 00058.042175/2019-47

INTERESSADO: AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - ANAC

RELATOR: RICARDO BISINOTTO CATANANT

1. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

1.1. A Lei de Criação da ANAC nº 11.182, de 27/9/2005, estabelece a competência da Agência para conceder, permitir ou autorizar a exploração de serviços aéreos, bem como regular e fiscalizar a operação de serviços aéreos prestados, no País, por empresas estrangeiras, observados os acordos, tratados e convenções internacionais de que seja parte a República Federativa do Brasil, além de editar e dar publicidade às instruções e aos regulamentos necessários à aplicação da referida Lei (art. 8º, incisos VII, XIV e XLVI), e da Diretoria Colegiada para exercer o poder normativo da Agência (art. 11, inciso V).

1.2. Por sua vez, o Regimento Interno da ANAC, aprovado pela [Resolução nº 381, de 14 de julho de 2016](#), estabelece ainda:

Art. 9º À Diretoria da ANAC compete, em regime de colegiado, analisar, discutir e decidir, em instância administrativa final, as matérias de competência da Agência, bem como:

VIII - exercer o poder normativo da Agência;

Art. 31. Compete às Superintendências planejar, organizar, executar, controlar, coordenar e avaliar os processos organizacionais e operacionais da ANAC no âmbito das competências, e, especialmente:

V - submeter os atos, contratos e processos administrativos, bem como os demais expedientes administrativos decorrentes do exercício da respectiva competência à Diretoria, quando sujeitos à deliberação privativa da mesma;

Art. 32. À Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos compete:

I - submeter à Diretoria:

a) projetos de atos normativos relativos à exploração de serviços aéreos públicos, inclusive no que se refere a direitos e deveres dos usuários de serviços de transporte aéreo público e condições de acessibilidade de passageiros com necessidade de assistência especial ao transporte aéreo, observadas as atribuições da SFI;

d) proposta de projetos de atos normativos e de autorização para operar, no Brasil, relativos a empresas estrangeiras de transporte aéreo;

Art. 34. À Superintendência de Padrões Operacionais compete:

I - submeter à Diretoria Colegiada projetos de atos normativos sobre padrões operacionais relacionados à certificação e fiscalização, no âmbito operacional, de operadores aéreos, de operações aéreas, de transporte de artigos perigosos, de organizações de manutenção e de fatores humanos relacionados às operações aéreas;

1.3. Constata-se, portanto, que a matéria em discussão é de competência da Diretoria Colegiada da ANAC e fora corretamente encaminhada pelas áreas técnicas competentes.

2. DA ANÁLISE

2.1. Trata-se de proposta de submissão à Consulta Pública dos seguintes normativos:

2.1.1. proposta de nova resolução que estabelece regras de acesso ao mercado de serviços de transporte aéreo de natureza comercial no Brasil por empresas estrangeiras, e condições para operações em código compartilhado para empresas brasileiras e estrangeiras; e

2.1.2. proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro de Aviação Civil - RBAC nº 129 - que trata da "Operação de empresas estrangeiras que têm por objetivo o transporte aéreo público no Brasil".

2.2. Em resumo, a proposta de resolução apresentada pela Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos - SAS, sobre acesso ao mercado de empresas estrangeiras, busca alcançar três objetivos principais: i) positivar por meio de resolução procedimentos que já são praticados hoje nos processos de autorização de voos regulares e não regulares, eliminando, assim, um vazio regulatório; ii) possibilitar a simplificação de procedimentos, em consonância com a recente Lei de Liberdade Econômica e com a Lei das Agências Reguladoras; iii) proporcionar maior segurança jurídica aos regulados e à ANAC nos processos de acesso a mercados por empresas estrangeiras.

2.3. Por sua vez, a proposta de Resolução busca, ainda, atualizar e simplificar a regulação para operações em código compartilhado para empresas brasileiras e estrangeiras.

2.4. Por oportuno, antes do processo seguir para apreciação da Diretoria Colegiada da ANAC, foram consultadas as Superintendências de Infraestrutura Aeroportuária (SIA) e de Padrões Operacionais (SPO) a fim de que estas manifestassem suas opiniões quanto à proposta de Resolução, na condição de interessadas no tema, conforme os termos do Despacho SEI 5941801.

2.5. As manifestações apresentadas pelas áreas técnicas consultadas foram analisadas e acolhidas como melhoria para a redação da norma em discussão, conforme se depreende do Despacho GTNA (SEI 6011001) de 28/07/2021, resultando, ainda, na apresentação de proposta, pela SPO, de emenda ao RBAC 129, tendo em vista a relação direta do referido regulamento com as regras de acesso ao mercado de serviços aéreos de natureza comercial no Brasil por empresas estrangeiras, visando o alinhamento desse à resolução proposta e algumas correções ou ajustes pontuais.

2.6. Após distribuição dos presentes autos para relatoria desta Diretoria, foram realizadas diversas reuniões junto à área técnica responsável, em especial quanto a proposta de edição de resolução que estabelece as regras de acesso ao mercado de serviços de transporte aéreo de natureza comercial no Brasil por empresas estrangeiras.

2.7. Não obstante a exaustiva e pormenorizada análise técnica formulada nos autos pelas áreas competentes, verificou-se a necessidade de apresentação de alguns ajustes na proposta de norma a ser encaminhada para consulta pública, nos seguintes termos:

2.7.1. **Da não incidência da norma às operações de táxi aéreo**

2.7.1.1. Inicialmente destaca-se a utilização da terminologia "voos comerciais não-regulares para o Brasil" na proposta de Resolução de acesso ao mercado.

2.7.1.2. Conforme esclarecido pela Gerência de Acesso ao Mercado - GEAM, por meio do Despacho GTNA (SEI 6011001), "a proposta de resolução **não tem por escopo de incidência as operações de táxi aéreo**".

2.7.1.3. No entanto, é relevante considerar que o texto empregado no art. 4º da proposta de norma em discussão "operar voos comerciais não-regulares", não parece ser suficiente para excetuar os serviços de táxi aéreo da aplicação da norma em discussão.

2.7.1.4. Ressalte-se que, na redação da proposta de alteração do RBAC 129, que segue nos presentes autos para Consulta Pública, em conjunto com a proposta de norma de acesso ao mercado ora em discussão, há redação que excetua expressamente os serviços de táxi aéreo da exigência de prévia habilitação junto à ANAC. Transcreve-se:

129.12 Operações não regulares

(a) Cada empresa estrangeira de transporte aéreo deve conduzir suas operações não regulares dentro do Brasil de acordo com os padrões e práticas recomendadas do Anexo 6, Parte I ou Parte III, Seção II, conforme aplicável, da Convenção de Aviação Civil Internacional, com as provisões aplicáveis deste Regulamento e com as Especificações Operativas emitidas pelo Estado do operador.

(1) Com exceção de empresas estrangeiras de transporte aéreo que realizem somente operações de táxi aéreo, a empresa estrangeira de transporte aéreo deve apresentar requerimento, em formato aceitável pela ANAC, para obter habilitação para a realização de operações não regulares.

(b) As provisões contidas no parágrafo (a) desta seção aplicam-se também a empresas estrangeiras de transporte aéreo realizando voos fretados para empresas aéreas brasileiras.

2.7.1.5. Ressalte-se ainda que, conforme já esclarecido pela SPO nos presentes autos, as operações de empresas de táxi aéreo estrangeiras permanecem abrangidas pelas regras dispostas na Resolução nº

178/2010 (vide art. 16 da referida Resolução).

2.7.1.6. Desta forma, verifica-se a necessidade de inclusão de parágrafo único ao art. 4º da norma sob análise, para explicitar de forma mais clara que operações de táxi aéreo não estariam abrangidas pela previsão contida na norma de acesso ao mercado ora sob análise.

2.7.1.7. Nesse sentido, propõe-se a inclusão de parágrafo único ao art. 4º da norma, com o seguinte texto:

Art. 4º (...)

Parágrafo Único: Estão dispensadas do processo de habilitação, nos termos desta Resolução, as empresas estrangeiras em operações não regulares, com aviões com configuração máxima certificada de assentos para passageiros de até 19 assentos e capacidade máxima de carga paga de até 3.400 kg (7.500 lb), ou helicópteros.

2.7.2. **Da constituição da empresa estrangeira no Brasil**

2.7.2.1. Observa-se na proposta de resolução ora sob análise que entre os documentos exigidos para obtenção da autorização para operar voos internacionais regulares de natureza comercial no Brasil, a empresa estrangeira deverá apresentar, prova de constituição no Brasil.

2.7.2.2. A exemplo da menção de "atos constitutivos" prevista no art. 45, do Código Civil, entre outras, verifica-se que o termo constituição de pessoa jurídica, se refere, em sua maioria, à criação da empresa. No entanto, verifica-se que a intenção da norma, de certo, não seria a de exigir a constituição da empresa no Brasil, mas de estabelecimento ou filial no Brasil. Assim sendo, para que não haja dúvidas sobre a documentação a ser exigida, sugere-se que a utilização dos termos "prova de constituição de filial no Brasil", visando afastar dúvidas quanto a correta interpretação da norma.

2.7.3. **Dos Acordos Bilaterais**

2.7.3.1. Em alguns momentos a norma sob análise menciona a terminologia "acordos bilaterais" e em outros "Acordo de Serviços Aéreos - ASA". Nesse sentido, visando possibilitar o melhor entendimento quanto ao que dispõe a norma e padronizar a terminologia empregada ao longo de todo o normativo, sugere-se a utilização do termo "entendimentos internacionais bilaterais ou multilaterais", no artigo 6º, incisos I e II, §2º, e art. 12, da norma proposta.

2.7.4. **Da apresentação de termo de aceitação para empresas áreas habilitadas**

2.7.4.1. Tendo em vista que o Termo de Aceitação devidamente assinado pelo representante legal da empresa aérea estrangeira não encontra-se entre os documentos exigidos no art. 4º da referida norma, para as empresas que realizem operações não regulares, o mesmo raciocínio deve ser levado ao § 3º do art. 8º, sendo retirado, portanto, o termo "habilitação", do referido parágrafo.

2.7.5. **Da exclusão do termo "para funcionar no Brasil" do art. 9º**

2.7.5.1. Propõe-se, também, a exclusão do termo "para funcionar no Brasil" do art. 9º, tendo em vista remeter-se aos casos de autorização ou habilitação, sendo que neste último não há exigência de prévia autorização de funcionamento no Brasil.

2.7.6. **Do capítulo sobre infrações e providências administrativas**

2.7.6.1. Quanto ao capítulo que dispõe sobre as infrações à proposta de nova resolução e sobre as providências administrativas correspondentes a serem aplicadas, cumpre considerar que a Agência já vem trabalhando com o intuito de implementar uma modelagem regulatória, de caráter responsivo, com fundamento no princípio da eficiência, cujo enfoque seja a variedade de abordagens, de forma a incentivar o comportamento colaborativo dos regulados, bem como a buscar uma postura global de conformidade regulatória. Como já ensina o Prof. Marcio Iorio Aranha, em seu Manual de Direito Regulatório¹:

Quando se diz – acertadamente – que a diferença entre uma teoria apoiada na exclusividade da forma regulatória do comando e controle e a teoria da regulação responsiva está no fato de que a primeira se concentra na controvérsia, enquanto a segunda, no diálogo, o que se quer dizer, com isso, é que há espaço, na teoria da regulação responsiva, reservado ao diálogo, à solução consensual, a medidas voltadas a correção regular de conduta, à efetividade da regulação. Não se quer dizer, com isso, que tais medidas sempre devam preceder às medidas punitivas, precisamente pelo fato de que a teoria da regulação responsiva as reserva ao regulado merecedor do tempo e esforço do regulador em cooperar.

2.7.6.2. Nesse sentido, proponho definir, de forma transparente, os parâmetros que deverão ser adotados pela Agência para a aplicação de medidas administrativas diferenciadas de tratamento do regulado. Buscou-se, na atual proposta normativa, prevalecer a aplicação de providências administrativas preventivas aos regulados com perfil de conformidade e com disposição a cooperar e, paralelamente, destinar as sanções mais severas aos regulados racionais ou contumazes descumpridores de normas. Destarte, sugiro que seja incorporado à minuta sob análise o seguinte texto em substituição aos artigos 16 a 19, inicialmente propostos:

Art. 16. Poderá ser aplicada providência administrativa preventiva ao infrator que reconhecer a responsabilidade pelo evento infracional e, entre outros aspectos característicos da cooperação, no que couber:

I - cessar imediatamente a conduta infracional;

II - compartilhar abertamente as informações com a fiscalização da ANAC para determinar a causa raiz do evento infracional;

III - propor prontamente uma ação corretiva exequível e eficaz;

IV - atuar com lealdade e boa-fé nas relações entre administrado e Administração; e

v - apresentar boas práticas no cumprimento dos demais regulamentos da Agência.

Parágrafo único. Para as infrações regularizadas antes de sua detecção pela fiscalização, a ANAC poderá optar pela não aplicação de providências administrativas.

Art. 17. O descumprimento de qualquer dos dispositivos da presente norma poderá ensejar a aplicação de multa no valor de R\$ 4.000 (quatro mil reais) a R\$ 250.000 (duzentos e cinquenta mil reais) nas seguintes situações:

I - apresentação de postura não cooperativa pelo regulado nos termos do art. 16 desta Resolução; ou

II - reiteração de conduta infracional a esta Resolução.

§ 1º Para a definição do valor-base da multa poderão ser considerados entre outros fatores:

I - o porte e a característica do infrator;

II - a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator;

III - o cometimento de infração mediante negligência, fraude ou simulação; e

IV - a quantidade de ocorrências da infração apuradas em uma mesma ação fiscalizatória;

§ 2º Sobre o valor-base da multa será considerada a aplicação das agravantes e das atenuantes possivelmente aplicadas ao caso, previstas na Resolução nº 472/2018 ou norma que a substitua.

Art. 18. Para as infrações aos dispositivos desta Resolução não serão aplicados os procedimentos previstos no art. 28, no art. 37-A e no art. 37-B da Resolução ANAC nº 472, de 6 de junho de 2018.

2.7.6.3. Tendo em vista a previsão de possibilidade de aplicação de multa única, a ser apurada mediante a avaliação da conduta infracional em consonância com aspectos característicos do regulado, incluindo aí também a quantidade de ocorrências da infração, visando a correta proporcionalidade/razoabilidade da sanção, bem como a previsão de exigência de reconhecimento da infração e conduta colaborativa do regulado para aplicação das providências administrativas preventivas, se faz necessário afastar a aplicação dos procedimentos previstos nos art. 28, no art. 37-A e no art. 37-B da Resolução ANAC nº 472, de 6 de junho de 2018, conforme proposta apresentada acima.

2.7.7. Das alterações meramente redacionais

2.7.7.1. Por fim, apresenta-se demais sugestões de alterações meramente redacionais, que seguem no texto da minuta de Resolução anexa ao presente voto, com o objetivo de trazer apenas maior clareza ou uniformização de terminologias aos dispositivos do normativo, sem alterações de cunho meritório.

3. DO VOTO

3.1. Assim sendo, diante das razões acima expostas e com fundamento no art. 11, inciso V, da Lei 11.182/2005, **VOTO FAVORAVELMENTE** a submissão à consulta pública, com duração de 45 (quarenta e cinco) dias, da proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro de Aviação Civil - RBAC nº 129 - que trata da "Operação de empresas estrangeiras que têm por objetivo o transporte aéreo público no Brasil"; bem como da proposta de nova resolução que estabelece regras de acesso ao mercado de serviços de transporte aéreo de natureza comercial no Brasil por empresas estrangeiras, e condições para operações em código compartilhado para empresas brasileiras e estrangeiras, está última com a sugestões de alteração propostas no presente voto e constantes da minuta anexa (SEI 6302870).

3.2. Na oportunidade, solicito à Assessoria Técnica - ASTEC que viabilize a possibilidade de realização de consulta pública conjunta, visando proporcionar melhor entendimento aos regulados sobre os normativos que se encontram em consulta, em face da relação direta entre ambos.

3.3. É como voto.

RICARDO BISINOTTO CATANANT
Diretor - Relator

1. Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório / Márcio Iorio Aranha. 6. ed. rev. ampl. – London: Laccademia Publishing, 2021.



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Bisinotto Catanant, Diretor**, em 06/10/2021, às 16:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **6269363** e o código CRC **B0690374**.

SEI nº 6269363