



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. Como se depreende dos autos, 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.

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

2.3. Durante o trâmite processual, foi identificada, ainda, a necessidade de apresentação de proposta, pela Superintendência de Padrões Operacionais - 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 por empresas estrangeiras, visando o alinhamento desse à resolução proposta e algumas correções ou ajustes pontuais.

2.4. Após análise e deliberação da matéria pela Diretoria Colegiada, as minutas de normativos foram submetidas a consulta pública durante o período de 10 de outubro a 24 de novembro de 2021.

2.5. Por meio das contribuições enviadas, foram recebidos questionamentos sobre a eliminação da autorização de funcionamento das empresas estrangeiras, bem como de autorização para as operações em código compartilhado, questionamentos gerais sobre os diversos aspectos da norma, dúvidas sobre os novos procedimentos, e contribuições de melhoria.

2.6. Das contribuições apresentadas, as que proporcionaram modificações no texto original foram as que tratavam especificamente sobre a atuação do representante legal da empresa estrangeira no Brasil, tendo sido acolhidas pela área técnica com o fito de tornar mais claros os prazos, condições de renúncia e alcance das medidas administrativas.

2.7. Entre as principais alterações destaca-se: a) a vigência da renúncia do representante legal fica condicionada ao recebimento pela Agência da notificação de renúncia; b) a supressão das condições para destituição do representante, dado o entendimento de que, por se tratar de ato de iniciativa da empresa, esta possui condições de administrar a substituição no momento e no prazo que julgar conveniente; c) a definição de que a penalidade de suspensão refere-se somente às operações realizadas no país e d) a inclusão de regramento específico sobre a atuação do representante legal em caso de falência da empresa decretada fora do país.

2.8. Quanto às contribuições atinentes à parte da minuta que disciplina o Código Compartilhado, foi destacada a apresentação de contribuição que menciona sobre obrigações que estariam relacionadas ao processo de comercialização do serviço de transporte aéreo em código compartilhado, objeto da atual Resolução nº 400/2016.

2.9. Em análise dos argumentos trazidos pela contribuição e considerando a perspectiva dos usuários da normatização da ANAC, manifestou-se a área técnica no sentido de assistir razão à referida percepção de maior aderência das previsões indicadas como arts. 13, 14 e 15 do texto original com o disposto na Resolução nº 400/2016.

2.10. Consultada a Gerência de Regulação das Relações de Consumo – GCON sobre o assunto, por meio do Despacho (SEI 6763780), apresentou manifestação (SEI 6763428) confirmando o posicionamento de que o conteúdo dos propostos arts. 13, 14 e 15 são aderentes à matéria da regulação das relações de consumo, e informando, ainda, que: *o art. 5º da Resolução nº 400/2016 já disciplina a prestação de informações no contexto da oferta do serviço de transporte aéreo, a posição desta GCON é que o disposto pelos propostos art. 14 e 15 podem ser atendidos, inclusive com maior simplificação, na forma do proposto inciso a ser acrescentado ao art. 5º da Resolução nº 400/2016.*

2.11. Ressaltou ainda que: *não seria boa prática a adoção de referências à forma de cumprimento da obrigação, ainda mais de forma tão detalhada como trazia a proposta original para o art. 14, com referência a utilização de asterisco ou outro símbolo tipográfico. Decerto, se trataria de previsão demasiada específica sobre os meios de cumprimento, o que a matéria tratada não demanda.*

2.12. Diante do exposto, propôs a área técnica que o conteúdo dos artigos 13 a 15 da proposta de resolução submetida à consulta pública fossem retirados da proposta de resolução ora em debate e, seu conteúdo, naquilo que inovar, seja incluído no texto da Resolução nº 400/2016.

2.13. Como bem destacado, cumpre considerar que, não se tratam essas alterações mais que mera modificação na forma de se apresentar essas obrigações, inclusive a favor da simplificação regulatória e de uma organização mais setORIZADA (quanto aos temas) do arcabouço regulatório da Agência sobre a matéria

de Regulação das Relações de Consumo. Frise-se que essa modificação de forma foi objeto de contribuições colhida em competente consulta pública com esse objetivo.

2.14. Sobre o Capítulo da norma que trata sobre as providências administrativas a serem aplicadas nos casos de descumprimento à referida resolução, foram colhidas ainda contribuições oriundas da equipe do Projeto de Regulação Responsiva da Agência, que trataram de melhorias pontuais à proposta, destacadas no item 6.3, da Nota Técnica nº 1/2022/GEAM/SAS (SEI 6920040).

2.15. É importante mencionar que após o retorno dos autos da Procuradoria, a [Medida Provisória nº 1.089/2021](#) foi convertida em lei - [Lei nº 14.368, de 14 de junho de 2022](#), apresentando pequena alteração no artigo 205, da Lei 7.565/1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA), frente ao texto da Medida Provisória, vigente à época da análise formulada pela Procuradoria.

2.16. A Lei 14.368/2022 dispensou as empresas estrangeiras de obter autorização prévia de funcionamento nos termos do art. 1.134, da Lei nº 10.406 (Código Civil) e estabeleceu que o pedido de arquivamento da inscrição da empresa estrangeira na Junta Comercial observará o disposto em ato do Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração (DREI).

2.17. Também, após o envio do processo para a Procuradoria, foi identificada pela área proponente a oportunidade de simplificação regulatória no processo de operação em código compartilhado.

2.18. Conforme apontado pela área técnica, o dever de informar sobre as operações realizadas em código compartilhado já existem na Resolução nº 440 de 9 de agosto de 2017, que estabelece as regras para o processo de registro dos serviços de transporte aéreo. Combinada com a Portaria nº 2.177/SAS, de 26 de agosto de 2020, que estabelece os procedimentos para o registro prévio de serviços de transporte aéreo público, as normas já contemplam uma obrigação de registro que é suficiente para atingir os objetivos que visavam à necessidade de comunicado na Minuta de Resolução da regra de acesso ao mercado.

2.19. Neste sentido, entendeu a área técnica pertinente a exclusão da obrigação na norma de acesso ao mercado, restando o comando da Portaria nº 2.177/SAS/2017 como suficiente para os fins de controle pretendidos.

2.20. Diante dessa análise, verificou, ainda, a área técnica a oportunidade de atualização do regimento interno da Agência, aprovado pela Resolução nº 381, de 14 de junho de 2016, para que o mesmo venha a refletir os processos internos, considerando as alterações que serão promovidas pela aprovação do normativo em pauta, bem como a necessidade de reorganização de processo interno por força da Lei nº 14.368/2022, conforme explicitado no item 4.3 - Atualização do Regimento Interno, da Nota Técnica nº 2/2022/GEAM EMPRESAS/GEAM/SAS (SEI 7313262).

2.21. Nestes termos, após nova análise por parte da Procuradoria Federal junto à ANAC – PFE/ANAC, a área técnica competente apresentou manifestação técnica final (Nota Técnica nº 3/2022/GEAM/SAS - SEI 7618069), acolhendo as propostas de alteração textuais apresentadas por aquele órgão de assessoramento jurídico, bem como readequando o texto da norma de forma a deixar mais claro seu objetivo e abrangência, em especial quanto ao seu Capítulo V, que tem como previsão a aplicação de medidas administrativas nos caso de descumprimento da norma ora editada, ressaltando restar demonstrado que este não apresenta tratamento não isonômico, bem como restar evidenciada sua aderência ao ditames contidos na Resolução nº 472/2018.

2.22. Nessa oportunidade, ainda em consonância com o quanto recomendado no Parecer nº 00138/2022/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (SEI 7499625), da Procuradoria, em especial no seu item 82, venho propor ainda alterações meramente redacionais que tem como objetivo apenas trazer maior clareza ou unificação de terminologias aos dispositivos normativos, conforme destaques abaixo:

CAPÍTULO V

~~DAS INFRAÇÕES E DAS PROVIDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS~~

Art. 14. Poderá ser aplicada, *no caso de descumprimento dos dispositivos desta Resolução às* ~~infrações à presente Resolução~~, providência administrativa preventiva ao agente que reconhecer a responsabilidade pelo evento ~~infracional~~ e, entre outros aspectos característicos da cooperação, no que couber:

I - cessar a conduta ~~infracional~~;

II- compartilhar com a fiscalização informações que envolvam a identificação da causa raiz do evento ~~infracional~~ pelo regulado;

(...)

Art. 15 (...)

II - reiteração de ~~conduta infracional a esta~~ *descumprimento de dispositivos desta Resolução*.

(...)

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

I - o porte e a característica do ~~agente infrator~~;

II - a existência de negligência ~~no cometimento da infração~~ ou de práticas ou circunstâncias que evidenciem violação ao dever de lealdade e boa-fé; e

III - a quantidade de ocorrências ~~da infração apuradas em uma mesma ação fiscalizatória~~.

(...)

Art. 16. Na aplicação de medidas administrativas ao descumprimento ~~Para as infrações aos~~ dos dispositivos desta Resolução não serão aplicados os procedimentos previstos nos arts. 28, 36, § 3º, 37-A e 37-B da Resolução nº 472, de 2018.

Art. 17. A ANAC poderá optar pela não aplicação de providências administrativas, mediante decisão motivada, no caso de *descumprimento de dispositivo desta Resolução* ~~infrações~~ que venha a ser regularizado antes de detectado pela fiscalização, e desde que a regularização:

I - seja voluntária; e

II - não se confunda com a hipótese descrita do inciso III do art. 14 desta Resolução.

2.23. Por fim, cumpre enfatizar que a finalidade da proposta de emenda ao RBAC nº 129 foi devidamente apontada tanto na Nota Técnica nº 81/2021/GTNOGNOS/GNOS/SPO (SEI 5964789) quanto na Nota Técnica nº 63/2022/GTNO-GNOS/GNOS/SPO (SEI 7339568) e Despacho SEI 7711323 qual seja, rever os requisitos estabelecidos na norma aplicáveis aos operadores estrangeiros que visam realizar transporte aéreo público no Brasil, alterando o RBAC nº 129 para alinhamento à resolução proposta e algumas correções ou ajustes pontuais (conforme minuta final – SEI 7711225).

3. DO VOTO

3.1. Assim sendo, diante de todo o exposto, bem como das análises técnicas contidas nos autos, **VOTO** pela aprovação 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"; da proposta de alteração do regimento interno; e da proposta de nova resolução que estabelece regras de acesso ao mercado de serviços de transporte aéreos por empresas estrangeiras, bem como apresenta condições para operações em código compartilhado para empresas brasileiras e estrangeiras, esta última com a sugestões de alteração propostas no item 2.22 do presente voto.

É como voto.

RICARDO BISINOTTO CATANANT

Diretor - Relator



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Bisinotto Catanant, Diretor**, em 21/09/2022, às 09:19, 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 **7713443** e o código CRC **BDA3E4DF**.