



**MINISTÉRIO DA FAZENDA**  
**Secretaria de Acompanhamento Econômico**  
**Coordenação Geral de Transporte e Logística**

Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 06 /COGTL/SEAE/MF

Brasília, 10 de setembro de 2007.

**Assunto:** Minuta de resolução para regulamentar os procedimentos relativos ao transporte aéreo regular internacional para as empresas aéreas brasileiras.

## **1. Introdução**

A Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) colocou em consulta pública uma proposta de regulamento para disciplinar os procedimentos relativos ao transporte aéreo regular internacional para as empresas aéreas brasileiras.

O presente Parecer encontra-se dividido da seguinte forma: a primeira seção contempla uma apresentação da política da aviação internacional no Brasil; a segunda expõe os principais pontos da proposta da ANAC; a última seção apresenta os comentários desta Secretaria à proposta do regulador, seguida pelas conclusões finais.

## **2. Política de Aviação Internacional no Brasil**

No Brasil, a política de aviação internacional é definida pelo Conselho de Aviação Civil (CONAC) por meio de resoluções. Estas devem observar as determinações contidas na legislação aplicável ao setor, na qual se destacam o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA); a Lei nº 11.182/2005, que criou a ANAC, e a Constituição Federal.

A política de aviação internacional foi recentemente atualizada por meio da Resolução CONAC n.º 07, de 20 de julho de 2007, abaixo transcrita e destacada em seus principais pontos:

## DO MERCADO INTERNACIONAL

O Conselho de Aviação Civil – CONAC, criado pelo Decreto nº 3.564, de 17 de agosto de 2000; no uso das atribuições que lhe confere o parágrafo 3º do art. 29 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003; e considerando o disposto na Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, RESOLVE:

1. APROVAR as seguintes diretrizes referentes ao transporte aéreo brasileiro no mercado internacional:

*1.1 A expansão do transporte aéreo deve ser promovida, por meio de Acordos sobre Serviços Aéreos, com vistas a aumentar o fluxo de pessoas e mercadorias entre os países.*

*1.1.1 Deve-se aperfeiçoar os Acordos sobre Serviços Aéreos existentes entre os países da América do Sul, de forma a proporcionar a integração regional, e fortalecer os princípios do Acordo de Fortaleza.*

1.2 A operação internacional de empresas aéreas brasileiras é considerada instrumento de projeção econômica e comercial de importância política e estratégica para o País e para a integração regional, devendo ter tratamento fiscal, tributário e creditício semelhante ao das atividades de exportação e de infra-estrutura.

*1.3 Será adotada a política de múltipla designação de empresas, obedecido o previsto nos respectivos Acordos sobre Serviços Aéreos.*

*1.3.1 Em mercados específicos, cujas capacidades acordadas não comportem mais do que uma empresa brasileira, poderá ser designada uma única empresa.*

*1.4 A decisão que conceder frequências internacionais será devidamente motivada e atenderá a critérios de alocação previamente estabelecidos, os quais deverão privilegiar o bem-estar do usuário e a concorrência entre prestadores do serviço.*

*1.5 Nas negociações de Acordos sobre Serviços Aéreos, devem ser buscadas condições que possam promover a modicidade dos preços para os usuários, por meio do incentivo à concorrência entre as empresas.*

*1.5.1 Considerando o disposto no art. 49 da lei n.º 11.182, de 27 de setembro de 2005, a regulamentação dos preços para o mercado internacional deverá ser revista pela Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, com vistas a maior promoção da liberdade de mercado e ao maior acesso dos usuários ao transporte aéreo internacional .*

1 Os procedimentos de controle de fronteira deverão ser simplificados, de forma a estimular e facilitar a circulação de pessoas e bens na região sul-americana.

2. RECOMENDAR ao Ministro da Defesa que solicite aos Ministérios a que se subordinarem os órgãos de controle de fronteira, que os orientem no que se refere à aplicação da diretriz estabelecida no item 1.6.

3. RECOMENDAR à ANAC que:

2 Observe as diretrizes estabelecidas na presente Resolução, na negociação de acordos internacionais.

3.2 Promova, por ocasião das reuniões de consulta aeronáutica, as adaptações que se fizerem necessárias, em virtude das diretrizes estabelecidas.

*3.3 Promova, por ocasião das negociações dos Acordos sobre Serviços Aéreos, a expansão da capacidade entre os países da América do Sul, de modo que não haja restrição de oferta para este segmento do mercado internacional intra-regional;*

3.4 Promova estudos sobre a possibilidade de ampliação das liberdades do ar no mercado intra-regional da América do Sul;

3.5 Promova, por intermédio da Comissão de Facilitação do Transporte Aéreo –

COMFAL, ações que facilitem o tráfego de pessoas e mercadorias no âmbito sul-americano.

3.6 Apresente proposta para elaboração de diretrizes políticas, com a colaboração do Ministério do Turismo e com a participação dos órgãos e entidades representados na COMFAL, que venham a viabilizar e tornar efetivas as ações de facilitação do tráfego de pessoas e mercadorias a cargo da COMFAL.

- 1 Busque estabelecer tarifas aeroportuárias que incentivem o tráfego regional (América do Sul), obedecido ao previsto nos Acordos sobre Serviços Aéreos.
- 2 RECOMENDAR à Comissão Técnica de Atividades Aéreas – COTAER que apresente a este Conselho estudo sobre políticas específicas dirigidas a segmentos relevantes do mercado internacional, com interesse estratégico e sem viabilidade econômica.

5. REVOGAR a Resolução nº 004, de 30 de outubro de 2003.

O objetivo dessa Resolução é estabelecer uma direção para a regulação realizada pela ANAC no setor. Na prática, o CONAC pretende obter pela atuação da Agência as seguintes condições:

- (i) O aumento do tráfego internacional, com os efeitos multiplicadores que podem ser proporcionados: econômicos e sociais (entrada de recursos, incremento do turismo, geração de empregos etc.) e políticos (integração da América do Sul);
- (ii) O estímulo à concorrência entre as empresas brasileiras e estrangeiras e, especialmente, entre as empresas nacionais nesse segmento do mercado, de modo que aquelas que tiverem interesse em explorá-lo possam ser designadas para voar para outros países (multidesignação);
- (iii) Proporcionar segurança jurídica na alocação de frequências internacionais. Sendo assim, a alocação de frequências internacionais, que podem ser consideradas escassas, deverá ser feita dentro de uma disputa isonômica, primando pela transparência nos procedimentos e com motivação da decisão; e
- (iv) Reduzir as restrições de preços mínimos das passagens, conforme previsto na Lei de criação da ANAC.

De acordo com a Lei nº 11.182/2005, as competências da Agência na regulação do transporte aéreo internacional compreendem:

Art. 3<sup>o</sup> A ANAC, no exercício de suas competências, deverá observar e implementar orientações, diretrizes e políticas estabelecidas pelo Conselho de Aviação Civil – CONAC, especialmente no que se refere a:

I – a representação do Brasil em convenções, acordos, tratados e atos de transporte aéreo internacional com outros países ou organizações internacionais de aviação civil;

(...)

Art. 8<sup>o</sup> 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:

(...)

II – representar o País junto aos organismos internacionais de aviação civil, exceto nos assuntos relativos ao sistema de controle do espaço aéreo e ao sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos;

III – elaborar relatórios e emitir pareceres sobre acordos, tratados, convenções e outros atos relativos ao transporte aéreo internacional, celebrados ou a ser celebrados com outros países ou organizações internacionais;

IV – realizar estudos, estabelecer normas, promover a implementação das normas e recomendações internacionais de aviação civil, observados os acordos, tratados e convenções internacionais de que seja parte a República Federativa do Brasil;

V – negociar o estabelecimento de acordos e tratados sobre transporte aéreo internacional, observadas as diretrizes do CONAC;

VI – negociar, realizar intercâmbio e articular-se com autoridades aeronáuticas estrangeiras, para validação recíproca de atividades relativas ao sistema de segurança de vôo, inclusive quando envolvam certificação de produtos aeronáuticos, de empresas prestadoras de serviços e fabricantes de produtos aeronáuticos, para a aviação civil;

VII – 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;

VIII – promover, junto aos órgãos competentes, o cumprimento dos atos internacionais sobre aviação civil ratificados pela República Federativa do Brasil;

IX – regular as condições e a designação de empresa aérea brasileira para operar no exterior;

(...)

§ 8<sup>o</sup> O exercício das atribuições da ANAC, na esfera internacional, dar-se-á em coordenação com o Ministério das Relações Exteriores”.

Tais atribuições foram reproduzidas no regulamento interno da Agência, aprovado pelo Decreto n.º 5.731, de 20 de março de 2006.

### **3. Proposta de resolução em consulta pública**

A proposta de regulamento anexada à resolução compõe-se de seis artigos, que tratam dos seguintes aspectos:

- 1 Definição do transporte aéreo regular internacional e classificação das linhas
- 2 Requisitos necessários à operação de uma linha aérea internacional regular;
- 3 Delimitação dos responsáveis pela elaboração de estudos sobre serviços aéreos internacionais; e
- 4 Hipóteses de devolução de frequências autorizadas.

aéreas internacionais;

### **4. Considerações sobre a proposta de Resolução em Consulta Pública**

A proposta de resolução apresentada concentra-se em estabelecer conceitos. Portanto, as contribuições desta SEAE podem ser consideradas meramente marginais.

Questiona-se, apenas, se os itens que tratam da perda das frequências (artigos 4º e 5º) deveriam estar contemplados nessa proposta de resolução ou na que trata do processo de alocação de frequências colocada simultaneamente sob consulta.

Com relação ao artigo 4º, deve-se saudar a proposta da Agência de estabelecer uma regra de utilização das frequências para impedir que uma empresa retenha o direito de explorá-las e impeça outra de utilizá-la. Regras como “use ou deixe” já foram consagradas nos regulamentos de alocação de eslots, com efeitos positivos para o setor.

A única crítica que se faz ao artigo 4º diz respeito à previsão de que excepcionalmente a posse de uma frequência poderá ser estendida em caso de “motivo plenamente justificado”. Isso porque a proposta de regulamento não informa quais motivos poderiam se aplicar, abrindo espaço para que o Regulador decida livremente sobre o caso concreto.

Ora, diante dessa possível discricionariedade, a intenção inicial da norma diminui em seu valor, pois abre espaço para possíveis razões de justificação e causa incerteza com relação à definição do Regulador.

Esta SEAE entende que, na hipótese de não se estabelecer *a priori* tais motivos, é melhor que não haja exceções à regra. Além disso, deve-se considerar que o “motivo plenamente justificado” decorre de fato referente a um ente privado. Portanto, não se pode sucumbir o interesse público em prol do interesse privado. Colocando em outros termos, mesmo que haja justificação por parte da empresa aérea, essa não pode se sobrepor ao interesse público.

Tal possibilidade – exclusão da exceção -não gera, necessariamente, prejuízo às empresas, visto que a Agência pode iniciar uma nova licitação daquelas frequências e, uma vez apresentadas às razões e condições da empresa que foi desautorizada, provavelmente, sagrar-se-á vencedora do certame mais uma vez.

## **5. Disposições Finais**

Conclui-se, portanto, que a proposta de regulamento sobre procedimentos relativos ao transporte aéreo regular internacional para empresas aéreas brasileiras apresenta alguns efeitos positivos sobre a regulação do setor, em especial, a regra de utilização eficiente das frequências. Contudo, tal regra prevê uma exceção que coloca em risco a segurança jurídica que deveria ser gerada pela norma. Assim, esta SEAE entende que a ANAC deva esclarecer quais os motivos que podem levar a empresa a manter a autorização a despeito do descumprimento da regra ou, por outro lado, excluir da proposta de resolução a referida exceção presente no art 4º.

Ademais, esta SEAE entende que, por uma questão de técnica normativa, regras sobre perda de frequências deveriam contempladas na proposta de regulamento que trata da alocação de frequências.

À consideração superior,

Gustavo de Paula e Oliveira  
Assistente

Fernando Antônio Ribeiro Soares  
Coordenador-Geral de Transportes e Logística, Substituto

De acordo.

Antônio Henrique Pinheiro Silveira  
Secretário-Adjunto

Nelson Henrique Barbosa Filho  
Secretário de Acompanhamento Econômico