



NOTA TÉCNICA Nº 9/2020/GTNA/GEAM/SAS

1. **ASSUNTO**

Estudo sobre a necessidade de revisão das Portarias nº 70/DGAC, de 1999 e nº 649/SAS, de 2016.

2. **REFERÊNCIA**

PROCESSO: 00058.042175/2019-47

3. **OBJETIVO**

3.1. A presente Nota Técnica objetiva apresentar um estudo sobre os principais aspectos regulatórios e a eventual necessidade de revisão das normas atualmente vigentes sobre operações em código compartilhado no âmbito da ANAC.

3.2. Esta revisão faz-se necessária à luz do disposto na Lei nº 11.182/2005 que determina em seu artigo 47, inciso I, que: "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 à 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".

3.3. Quanto ao código compartilhado, destaca-se que a Portaria nº 70/DGAC que ainda regula a matéria (SEI nº 4153798), foi editada em 11 de fevereiro de 1999, pelo então Departamento de Aviação Civil (DAC).

3.4. Diante da necessidade de substituição da Portaria nº 70 do DAC em 1999 por um ato normativo da ANAC, incluiu-se a realização do estudo que ora se apresenta como Tema 19 da Agenda Regulatória de 2019-2020. Este estudo pretende ser um ponto de partida para a atualização do modelo regulatório das operações em código compartilhado em vigor, a ser modelada em uma próxima etapa, a partir dos subsídios coletados nesta fase de pesquisa.

3.5. Pretende-se, no estudo que se apresenta, avaliar o modelo regulatório em vigor no Brasil e, em seguida, compará-lo a modelos regulatórios adotados em diferentes países representativos e mercados relevantes de aviação civil nos continentes da América, Europa, Ásia e Oceania, a fim de avaliar qual a melhor opção regulatória:

I - manter as normas que definem o modelo regulatório em vigor previstas na Portaria nº 70/DGAC, de 1999 em um novo ato normativo da ANAC a ser proposto em substituição ao ato expedido pelo DAC; ou

II - adotar um novo modelo regulatório, em vista das mudanças na política do setor de aviação civil implementadas desde a expedição das normas do DAC em 1999; isto à luz da regulação comparada, segundo os dados obtidos nas consultas realizadas a autoridades de aviação civil estrangeiras e da literatura internacional sobre o tema, por meio da extinção da autorização prévia, maior publicidade e transparência sobre os ASAs e fiscalização por denúncia.

3.6. O trabalho foi apresentado, em um primeiro momento, por esta GEAM à SAS para aprovação em 25/03/2020. Contudo, com a publicação em 24/03/2020 da Instrução Normativa nº 154, de 20/03/2020, que estabeleceu diretrizes e procedimentos mais robustos para o processo regulatório e a melhoria contínua da qualidade regulatória, optou-se por sua adaptação às diretrizes do novo regimento, mesmo que naquele momento, ele ainda não estivesse em vigor. Esta opção teve por finalidade garantir tanto quanto possível a compatibilidade da análise desenvolvida nesta etapa de estudos com a futura modelagem da atualização do regimento em vigor para as operações em código compartilhado.

4. **METODOLOGIA EMPREGADA**

4.1. O presente estudo realizou um levantamento na literatura internacional existente sobre código compartilhado, além daqueles métodos recomendados pela Instrução Normativa nº 154 de 2020, naquilo que fosse aplicável.

4.2. Neste sentido, foram realizadas reuniões com o apoio da Gerência Técnica de Qualidade Normativa – GTQN da Superintendência de Planejamento Institucional para a implementação da metodologia estabelecida pela IN nº 154/2020.

4.3. Assim, de acordo com o relatório de reuniões elaborado pela GTQN, “com o objetivo de fomentar um melhor dimensionamento inicial dos esforços a serem empregados na AIR, foi preenchida preliminarmente pela equipe de análise a “matriz significância x complexidade”, instrumento desenvolvido no Projeto Prioritário Qualidade Normativa para apoio à definição do nível de profundidade da análise[1]. Na consideração inicial, foram mapeados os seguintes níveis: complexidade (baixa-moderada) - significância dos impactos (moderada-alta)[2]

4.4. Seguindo a metodologia proposta, e “em observância às boas práticas regulatórias[3], especial atenção é dada à correta definição do **problema regulatório**, premissa essencial tanto para que sejam adequadamente estimados os impactos dos possíveis instrumentos regulatórios à disposição do ente regulador”. [3]

4.5. Durante as reuniões programadas e os debates entre as equipes, observou-se uma certa dificuldade na definição de um problema regulatório quanto ao tema. Entre as causas apontadas para tal dificuldade está o anacronismo entre as normas que fazem parte do marco regulatório do tema na atualidade, bem como a dificuldade em se obter “dados mais concretos sobre os objetivos do Departamento de Aviação Civil à época (a exemplo da exposição de motivos do Código Brasileiro de Aeronáutica pouco elucidativa)”. [5] Destarte, considerou-se como mais adequado a esta etapa de estudos uma **abordagem que considerasse possíveis riscos e falhas** envolvidos na operacionalização dos acordos de código compartilhado no contexto brasileiro atual. [6]

4.6. Ademais da abordagem proposta, a GEAM enviou a autoridades de aviação civil de outros países um questionário sobre como aqueles países regulam as operações de código compartilhado, a fim de servir de comparação a possíveis modelos.

5. **CONCEITOS E OBJETIVOS DOS ACORDOS DE CÓDIGO COMPARTILHADO**

5.1. O *Manual on Regulation of International Air Transport* - Doc. 9626/2018 da OACI situa o código compartilhado sob o capítulo das “Atividades Cooperativas entre Empresas Aéreas”. Segundo o documento, o ambiente operacional entre as empresas aéreas é crescentemente competitivo e, em especial, as empresas de transporte aéreo internacional adotam várias estratégias para se adaptar a tais mudanças, incluindo inovadores arranjos cooperativos. [7] O documento preocupa-se com as operações em forma de: Aliança entre empresas, Código Compartilhado e *Franchising*, embora existam outras.

5.2. Para a OACI, o código compartilhado é *um arranjo cooperativo por meio do qual uma empresa aérea permite que uma segunda empresa aérea utilize seu código designador em um voo da primeira, ou por meio do qual duas empresas aéreas compartilham o mesmo código em um voo.* [8]

5.3. Do ponto de vista da empresa aérea, as razões para operar em código compartilhado são:

- a. Obter uma melhor posição de visualização nos sistemas de reserva computadorizados, no caso de o voo ser tratado como um serviço *online*, com alta prioridade se comparado com serviços *interline* (sem compartilhamento de código);
- b. No contexto da crescente competitividade, formar algum tipo de ligação com outros transportadores aéreos, proteger e incrementar sua posição no mercado;
- c. Obter maior presença em rotas que não opera, por meio de uma ferramenta de mercado menos cara.
- d. Permitir que dois operadores atuem de forma conjunta onde o volume de tráfego não justificar a operação individual de duas empresas;

- e. Obter tráfego de *feeder*;
- f. Obter aumento de acesso ao mercado onde até então a capacidade é restrita pelo ASA.^[9]

5.4. Com considerações semelhantes, o relatório produzido pela consultoria Steer Davis Gleave, a pedido da Comissão Europeia, acrescenta que empresas aéreas têm por motivos, ao engajar-se em operações em código compartilhado, a ampliação do número de destinos oferecidos, e uma potencial melhora nos horários à disposição dos passageiros, sem necessariamente incorrer em custos ou dificuldades de investimentos adicionais,^[10] e define os acordos de código compartilhado em sua forma mais básica, como acordos que permitem que um voo, operado por uma empresa (que oferecerá o voo à venda sob seu número designador e associado a um número de voo seu) também seja vendido por outra empresa, sob um número e código identificador da empresa vendedora.^[11]

5.5. Por seu turno, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), ao abordar as operações em código compartilhado, adota um conceito semelhante aos até agora mencionados, optando por diferenciar outras formas de atuação coordenada entre empresas aéreas ^[12]:

- a) **Interlining**: um trajeto ou bilhete aéreo é classificado como online quando a empresa operadora do serviço permanece a mesma para cada bilhete do itinerário. Em contrapartida, um itinerário é tido como *interline* quando há duas ou mais operadoras aéreas operando nesse itinerário” (Ito & Lee, 2006, p. 145);
- b) **Integração de Programas de Fidelidade e lounge access**: consiste na criação de vínculos entre programas de benefícios e acesso a espaços VIP, embarques preferenciais, políticas de descontos, etc. em aeroportos e aeronaves de empresas parceiras;
- c) **Code-sharing**: “um voo é considerado como codeshare quando as empresas aéreas responsáveis por sua operação e comercialização podem ser diferentes” (Ito & Lee, 2006, p. 145). Ex.: um voo operado pela empresa A no trecho Rio de Janeiro-Brasília é comercializado pela própria empresa A e também por outras empresas, usualmente em sistemas de reserva por computador (mais conhecidos pela sigla em inglês CRS, i.e., Computer Reservation Systems);
- d) **Metal neutrality**: representa o objetivo da criação de joint ventures ou joint business agreements na qual as empresas aéreas tornam-se efetivamente indiferentes sobre qual aeronave e qual empresa transporta passageiros ou cargas. Em outras palavras, as empresas atingem elevado grau de integração e coordenação (em rotas, planejamento de voos, preços, receitas, marketing e vendas) sem, entretanto, formalizarem uma fusão de fato (Comissão Europeia & USDOT, 2010, p. 7–8), i.e., constroem arranjos econômicos denominados como *mergerlike*;
- e) **Alianças aéreas**: consiste em um termo genérico para sinalizar diferentes níveis de integração entre empresas aéreas. Essas alianças podem ser tanto de baixo nível de integração (*interlining* ou *code-sharing*) quanto de alto grau de integração (constituição de coordenação direta, *merger-like* ou mesmo o estabelecimento de joint ventures, joint business agreements e fusão/aquisição). Em outra perspectiva, as alianças também podem ser classificadas como táticas – baseadas em acordos pontuais e isolados entre poucas empresas para suprir deficiências localizadas de rede – ou estratégicas – formadas por um grande número de empresas interessadas em promover sinergias e interesses comuns (Comissão Europeia & USDOT, 2010, p. 4–10).

5.6. Em que pese os conceitos supracitados, assim como suas respectivas justificativas, terem um viés econômico sobre esta prática, a ainda vigente Portaria nº 70/1999 do DAC não inovou ao elaborar **um conceito jurídico** sobre o Código Compartilhado.

5.7. Determina esta Portaria, em seu artigo 1º, que:

Art.1º O Código Compartilhado é um acordo de cooperação comercial e sua operação consiste na colocação do código de identificação de voo de uma empresa aérea em voo operado por outra empresa aérea.

5.8. Observa-se, portanto, que o conceito jurídico de Código Compartilhado é coerente com as definições encontradas em outras referências sobre o tema, de modo que o instituto em si não aparenta maior polêmica quanto sua conceituação.

5.9. A literatura acadêmica sobre o assunto ainda apresenta uma classificação de código compartilhado em 3 tipos:

- **Paralelo em rota tronco**: duas empresas, ambas operando o mesmo trecho (entre par de aeroportos) e cada uma dá o código para o voo da outra empresa;
- **Operação unilateral em uma rota tronco**: uma empresa coloca o código dela em um trecho operado por outra empresa e não necessariamente conecta a um voo operado pela primeira;
- **Rota aquém e além**: uma empresa aérea coloca seu código em trechos operados por outra empresa para prover conectividade com voos operados pela primeira.

6. O MARCO REGULATÓRIO ATUAL

6.1. A regulação vigente optou por adotar uma estratégia semelhante à da OACI, o Código Brasileiro de Aeronáutica, Lei nº 7.565 de 1986, optou por reconhecer a existência de arranjos cooperativos entre empresas aéreas sem necessariamente descrever cada um deles.

Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565/1986)

Art. 192. Os acordos entre exploradores de serviços aéreos de transporte regular, que impliquem em consórcio, pool, conexão, consolidação ou fusão de serviços ou interesses, dependerão de prévia aprovação da autoridade aeronáutica.

6.2. Como se pode observar, o CBAer não estabelece regras para a celebração dos referidos acordos entre exploradores de serviços aéreos de transporte regular, entre os quais os acordos de código compartilhado, e, tampouco, fixa regras gerais para a operação dos serviços aéreos sob tais acordos, limitando-se a determinar a obrigatoriedade de sua prévia aprovação pela autoridade aeronáutica.

6.3. Atualmente, as operações em código compartilhado encontram-se reguladas pela Portaria nº 70/DGAC, de 1999, sendo que os procedimentos a serem observados para a análise da solicitação de aprovação dos respectivos acordos estão previstos na Portaria nº 649/SAS, de 2016, recentemente alterada pela Portaria nº 910/SAS, de 16 de março de 2018.

6.4. Além da mencionada legislação interna, os acordos de código compartilhado celebrados com empresas aéreas de outros países regem-se pelas regras previstas nos Acordos de Serviços Aéreos (ASAs), ou outros instrumentos de direito internacional (tais como os Memorandos de Entendimento) celebrados com os respectivos países envolvidos. Pelo princípio da especialidade e, notadamente no caso dos ASAs, também pelo princípio da hierarquia normativa (haja vista a oposição entre diploma aprovado com força de lei e regulamento infralegal), o aparente conflito entre as regras de direito interno estabelecidas na Portaria nº 70, de 1999 e as regras previstas nos instrumentos de direito internacional há de ser resolvido pela prevalência das últimas.

6.5. A Portaria nº 70/DGAC, de 1999, constituiu-se de oito artigos dos quais sete têm caráter normativo sobre a matéria, cuja interpretação foi-se consolidando no âmbito desta Gerência pela continuada aplicação das normas enunciadas em tais dispositivos aos casos concretos analisados.

6.6. Passamos, a seguir, à análise pormenorizadas das regras enunciadas em tais artigos e das regras previstas na Portaria nº 649/SAS, de 2006, de caráter procedimental, cuja aplicação não suscita maiores dificuldades de interpretação.

7. DAS REGRAS ESTABELECIDAS NAS PORTARIAS Nº70/DGAC DE 1999, E Nº 649/SAS, DE 2016, E SUA INTERPRETAÇÃO

7.1. O artigo 1º da Portaria nº 70/DGAC, de 1999, fixa o conceito de Código Compartilhado como “um acordo de cooperação entre duas ou mais empresas aéreas cuja operação consiste na colocação do código de identificação de voo de uma empresa aérea em voo operado por outra empresa aérea.” Esta definição é abrangida pelo conceito extraído do referido Resumo Executivo da Circular 269-AT/110 da OACI.

7.2. A cláusula sobre Código Compartilhado adotada no modelo brasileiro de Acordo sobre Serviços Aéreos não trata de sua conceituação, mas dos requisitos a serem cumpridos pelas partes para que possam se constituir validamente.

ARTIGO 16

Código Compartilhado

1. Na exploração dos serviços acordados nas rotas especificadas, qualquer empresa aérea designada de uma Parte poderá celebrar acordos comerciais de código compartilhado com uma empresa ou empresas aéreas de qualquer das Partes ou com uma empresa ou empresas aéreas de um terceiro país, desde que todas as empresas aéreas em tais acordos:

a) tenham os direitos apropriados; e

b) cumpram os requisitos normalmente aplicados a esses acordos, como a proteção e informação ao passageiro referente à responsabilidade.

2. Todas as empresas aéreas em tais acordos deverão, com relação a seus bilhetes vendidos, deixar claro para o comprador no ponto de venda com qual ou quais empresas aéreas ele está estabelecendo uma relação contratual.

3. Acordos de código compartilhado poderão estar sujeitos a autorização prévia das autoridades competentes antes da implementação.

7.3. O artigo 2º, *caput* e parágrafo único da Portaria nº 70/DGAC, estabelecem, por sua vez, que "*As operações em Código Compartilhado envolvendo empresas brasileiras estão sujeitas à prévia aprovação do Departamento de Aviação Civil - DAC*" e que "[...] serão suspensas sempre que deixarem de atender ao interesse público, ou por descumprimento das normas estabelecidas". A regra data de 1999, daí a referência ao extinto DAC como autoridade competente para a prévia aprovação ou para a suspensão das operações em Código Compartilhado envolvendo empresas brasileiras. A Lei nº 11.182, de 2005, contudo, em seu artigo 8º, incisos V, VII, VIII e X atribuiu à ANAC, entre outras, as competências para: negociar o estabelecimento de acordos e tratados sobre transporte aéreo internacional, observadas as diretrizes do CONAC; 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; promover, junto aos órgãos competentes, o cumprimento dos atos internacionais sobre aviação civil ratificados pela República Federativa do Brasil; e regular e fiscalizar os serviços aéreos; bem como, em seu artigo 42, autorizou a extinção do DAC após a instalação da ANAC, que assumiu suas competências.

7.4. A regra do *caput* do artigo 2º da Portaria nº 70/DGAC, de 1999, merece, pois, atualização a fim de refletir as competências atribuídas à ANAC, em lugar do DAC, após sua instalação. Com relação ao parágrafo único do dispositivo, nota-se que ele estabelece como uma das condições para a suspensão das operações em Código Compartilhado previamente aprovadas, a circunstância de "*deixarem de atender ao interesse público*". A condição, porém, funda-se em um conceito jurídico de conteúdo demasiadamente indeterminado que poderia ser melhor explicitado a fim de obter uma maior vinculação dos jurisdicionados à regulação e, ao mesmo tempo, conferir maior transparência à aplicação da norma para fins de *accountability*.

7.5. Depreende-se do *caput* artigo 2º que quaisquer operações em Código Compartilhado envolvendo empresas brasileiras estão sujeitas à prévia aprovação da autoridade aeronáutica, incluindo-se nesta previsão, segundo a interpretação literal da regra em questão:

a) as operações domésticas entre empresas aéreas brasileiras;

b) as operações domésticas envolvendo empresas aéreas estrangeiras como comercializadoras e empresas aéreas brasileiras como operadoras;

c) as operações internacionais envolvendo empresas aéreas brasileiras;

d) as operações internacionais envolvendo empresas aéreas brasileiras e estrangeiras;

7.6. Mais adiante, o artigo 3º, *caput*, dispõe que: "*No transporte aéreo internacional somente poderão operar em Código Compartilhado as empresas aéreas designadas*", ampliando o alcance da regulação também às empresas aéreas estrangeiras, desde que tenham sido regularmente designadas. Neste ponto, cumpre destacar que há entendimentos negociados em que a designação já é uma etapa dispensada ou inexistente, buscando a empresa aérea estrangeira as devidas autorizações diretamente com a autoridade de aviação civil do país que pretende operar.

7.7. Assim, da interpretação sistemática dos artigos 2º e 3º da Portaria nº 70/DGAC, de 1999, extrai-se a conclusão de que também se sujeitam à prévia aprovação da ANAC, os acordos de Código Compartilhado que contemplem: e) operações entre empresas aéreas estrangeiras envolvendo pontos situados no Brasil. É nesse sentido que tem-se desenvolvido, na prática, a análise das solicitações de aprovação de Código Compartilhado. Cite-se a propósito, por exemplo, as solicitações de aprovação de Código Compartilhado entre: Delta Air Lines, Inc. e Korean Air Lines Company Ltd. (Processo nº 00058.043419/2018-28), Companhia Panameña de Aviación S.A. e Air China Limited (Processo nº 00058.045624/2019-17), e Air China Ltd. e Deutsche Lufthansa AG (Processo nº 00058.045332/2019-76), entre outras.

7.8. A análise dos pedidos de aprovação de operações em código compartilhado tem sido assim realizada no âmbito desta GTNA/GEAM:

A. No caso de código compartilhado entre uma empresa brasileira como operadora e uma estrangeira como comercializadora: analisa-se se a empresa comercializadora poderia realizar como próprias as operações nas rotas discriminadas no formulário de solicitação anexo à Portaria nº 649/SAS, de 2006, considerado o quadro de rotas previsto nos entendimentos entre o Brasil e o país que designou a empresa. No caso de voos domésticos no Brasil, esse racional impediria que empresas estrangeiras pudessem comercializá-los em compartilhamento de código com empresas brasileiras, uma vez que não poderiam explorá-los como operadoras. Contudo, a Portaria 70/DGAC, de 1999, prevê exceção expressa a essa interpretação, fixando em seu artigo 3º, § 3º, que: "*O código de identificação do voo de uma empresa aérea da outra Parte Contratante poderá constar em voo doméstico, desde que os pontos a serem ligados estejam previstos em Acordo Bilateral e a empresa estrangeira não transporte ou comercialize tráfego local.*" Não integra a análise a avaliação dos entendimentos entre o Brasil e terceiros países no que concerne às rotas que envolvem pontos nesses países. Tais rotas, contudo, podem depender de aprovação a fim de que possam ser operadas.

B. No caso de código compartilhado entre uma empresa estrangeira como operadora e uma brasileira como comercializadora: analisa-se, considerado o quadro de rotas previsto nos entendimentos entre o Brasil e o país que designou a empresa estrangeira, se a empresa comercializadora poderia realizar como próprias as operações nas rotas discriminadas no formulário de solicitação anexo à Portaria nº 649/SAS, de 2006, à exceção das rotas domésticas em países estrangeiros, às quais se aplica *mutatis mutandis*, por analogia, a regra do art. 3º, § 3º, da Portaria nº 70/DGAC. Como já mencionado no tópico anterior, a avaliação dos entendimentos entre o Brasil e terceiros países no tocante às rotas que envolvam pontos em tais países.

7.9. Cumpre observar que, para os casos **A** e **B**, conforme a redação do §3º do art. 3º, parte final do parágrafo "*desde que os pontos a serem ligados estejam previstos em Acordo Bilateral, e a empresa estrangeira não transporte ou comercialize tráfego local*" visa a impedir, por parte da empresa estrangeira, uma exploração de 8ª liberdade do ar, restando possível a co-terminalização. No entanto, a restrição de transporte e comercialização, impediria que, por exemplo, uma empresa brasileira em código compartilhado com a estrangeira, comercialize a capacidade operada pela estrangeira entre pontos no Brasil. Assim, na eventualidade de existir uma capacidade ociosa entre os dois pontos domésticos, é recomendável avaliar a possibilidade de que a empresa nacional, e apenas a nacional, possa comercializar os trechos domésticos a fim de buscar o pleno emprego e maior competitividade no setor, assim, a empresa estrangeira que detenha o direito de mais de um ponto no território nacional poderia operar, mas não comercializar tráfego local.

7.10. Por oportuno, cumpre mencionar que esta alteração normativa, por si, não necessariamente surtiria efeitos de imediato, pois, tanto para carga como para passageiros, há o desafio de não-contaminação entre embarque e desembarque internacional e doméstico.

C. No caso de código compartilhado em que ambas as empresas (operadora e comercializadora) são estrangeiras: são analisadas apenas as rotas que envolvem pontos no Brasil. Avalia-se se a empresa estrangeira comercializadora poderia realizar como operadora as operações discriminadas no formulário de solicitação, considerado o quadro de rotas acordado entre o Brasil e o país que a tenha designado.

D. No caso de código compartilhado em que ambas as empresas (operadora e comercializadora) são brasileiras: Quando as rotas a serem compartilhadas envolvem pontos no exterior, analisa-se a viabilidade das operações de acordo com os entendimentos vigentes entre o Brasil e os países nos quais estão situados esses pontos. Não é possível se avaliar a viabilidade de rotas domésticas sob o ponto de vista de acordos ou outros entendimentos internacionais. Também não há limites impostos, *a priori*, às empresas nacionais para a exploração de pontos no território nacional. Saliente-se que, desde a implantação do processo de registro dos serviços de transporte aéreo segundo as regras estabelecidas na Resolução nº 440, de 9 de agosto de 2017, compete ao operador aéreo proceder ao cadastramento das etapas de voo, bem como, previamente, estabelecer acordo com os operadores aeroportuários envolvidos e com os provedores de serviços de navegação aérea para utilização da infraestrutura aeroportuária e aeronáutica exigidas.

7.11. O artigo 4º da Portaria nº 70/DGAC fixa a responsabilidade da empresa comercializadora do serviço de transporte aéreo, destacando que ela será *"inteiramente responsável pelo integral cumprimento das obrigações estabelecidas no contrato de transporte concluído com o passageiro, ainda que a operação seja realizada por outra empresa."* A norma tem relação com o artigo 259 do CBAer, que assim dispõe quanto à responsabilidade do transportador contratual (empresa comercializadora): *"Quando o transporte aéreo for contratado com um transportador e executado por outro, o passageiro ou sucessores poderão demandar tanto o transportador contratual como o transportador de fato, respondendo ambos solidariamente."* Percebe-se que enquanto a redação a Portaria trata de responsabilidade do transportador contratual, o CBAer imputa responsabilidade tanto ao transportador de fato como ao comercializador. Neste aparente conflito prevalece a disposição legal do CBAer.

7.12. Na sequência, o artigo 5º determina que os voos em código compartilhado devem ser claramente identificados como tal, e indicados com asterisco ou outro símbolo tipográfico, até o limite de três vezes, nos impressos e em apresentações nas telas dos Sistemas de Reserva por Computador (SRC). A regra visa destacar que o voo comercializado será operado por outro transportador com compartilhamento de código. No mesmo sentido, o artigo 6º tem por escopo fazer com que essa informação seja bastante transparente para o consumidor no momento da aquisição do serviço, sob a seguinte redação: *"As empresas aéreas e seus agentes são obrigados a informar ao passageiro, no momento da aquisição do bilhete de passagem, que a viagem pretendida envolverá operação total ou parcial em Código Compartilhado, indicando as empresas aéreas que realizarão o voo; a eventual troca de equipamento; o tempo estimado de espera para conexões e demais dados relevantes. Essas informações deverão estar impressas em cartão complementar, que será entregue ao passageiro juntamente com o bilhete de passagem."*

7.13. Já o artigo 7º dirige-se novamente às empresas aéreas, impondo-lhes a obrigatoriedade de discriminar, nas informações estatísticas rotineiramente apresentadas à autoridade de aviação civil (à época de publicação da Portaria: o DAC), os serviços em Código Compartilhado. A norma, porém, parece ter sido tacitamente revogada pela Resolução nº 191/2011, que regulamenta o fornecimento de dados estatísticos relativos aos serviços de transporte aéreo público e não prevê, em seu artigo 1º, §§ 1º e 2º, entre os dados a serem obrigatoriamente fornecidos pelas empresas aéreas nacionais e estrangeiras, os que se refiram especificamente à prestação de serviços em Código Compartilhado.

7.14. A Portaria nº 649/SAS, de 2016, por sua vez, fixa as normas procedimentais para a submissão dos pedidos de aprovação de operações em código compartilhado pelas empresas aéreas nacionais ou estrangeiras autorizadas. De acordo com o regulamento, o pedido deve ser protocolado por uma das empresas interessadas.

7.15. O solicitante pode protocolar o pedido por meio digital, utilizando o protocolo eletrônico do Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Alternativamente, o pedido pode ser realizado por meio do protocolo físico, por meio de cópia do formulário anexo à Portaria.

7.16. O formulário deve ser devidamente preenchido com a informação das rotas a serem compartilhadas, cujos pontos devem ser indicados pelo código ICAO dos aeroportos a serem utilizados e pelo nome do país em que estão situados. Com o formulário, exige-se também a seguinte documentação:

- Instrumento de mandato outorgado pelo sócio-administrador da empresa, concedendo poderes para representar a sociedade empresária junto à ANAC, nos termos exigidos pelo art. 653 e ss., da Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que instituiu o Código Civil. A obrigatoriedade de apresentação deste documento é dispensada caso já conste documento devidamente atualizado no registro da empresa aérea junto à ANAC.
- Para empresas aéreas não estabelecidas no Brasil, cópia do Certificado de Operador Aéreo.

7.17. Não é necessário anexar ao requerimento cópia do documento comprovando a designação das empresas participantes. No entanto, é necessário que as empresas estrangeiras participantes estejam designadas pelos respectivos países para a realização de operações para o Brasil.

8. IDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE DE RISCO

8.1. Durante o processo de adaptação deste estudo às diretrizes da IN nº 154/2020, optou-se por uma abordagem concentrada nos potenciais riscos derivados da prática de código compartilhado, identificou-se de forma geral, potenciais riscos quanto ao desenvolvimento e à sustentabilidade do mercado (concorrência) e à proteção dos usuários dos serviços aéreos relacionados aos acordos de *codeshare* entre empresas aéreas (consumidor).

8.2. A identificação destes pontos é coincidente com a literatura internacional, (STEER DAVES GLEAVE, 2007) ao analisarem os motivos que levariam as empresas aéreas a firmarem acordos cooperativos, como os de código compartilhado, lançando preocupação sobre uma possível motivação perversa. Segundo seu relatório *"é possível que parte da motivação dos transportadores ao entrar em acordos de código compartilhado seja permitir que possam, de forma associada, dominar um mercado, permitindo que a capacidade seja restrita ou que os preços sejam aumentados (ou permaneçam altos) resultando em uma desvantagem para compradores e discriminação contra outras empresas aéreas."*^[13]

8.3. Com relação aos consumidores, trabalhos como o do *Bureau of Transport and Communications Economics* da Austrália apontam como principais riscos: a dificuldade de identificação do agente legalmente responsável, uma vez que há mais de um transportador envolvido, e uma possível indução a erro quanto à qualidade dos serviços, tipo de equipamento, ou preferências pessoais dos passageiros quando a execução do contrato de transporte é realizada no todo ou em parte por operador distinto daquele que comercializou o bilhete.^[14]

a. POTENCIAL RISCO À CONCORRÊNCIA

8.4. Muito semelhante à regulação brasileira vigente, ao menos quanto à redação, os Estados Unidos, ao analisarem uma solicitação de operação em código compartilhado, decidem com base na existência de **"interesse público"**. *"Transportadores norte-americanos e estrangeiros que queiram operar serviços em código compartilhado envolvendo os Estados Unidos deverão obter uma autorização do Departamento de Transportes (DoT) na forma de uma Declaração de Autorização, sob a parte 212 da regulação econômica do DoT (14 CFR 212). O DoT aprova a solicitação se determinar que é em interesse público, incluídas considerações sobre concorrência. (...) Há ainda Ordens e Decisões que proveem uma base ligeiramente mais arazoada do DoT, em alguns casos, tipicamente quando houve objeções à solicitação, uma vez que há oportunidade para terceiros interessados, geralmente concorrentes, apresentarem suas visões. Contudo, a análise com respeito a considerações sobre concorrência é bem limitada e tende a ser superficial. O processo como um todo é transparente e todos os documentos estão disponíveis para acesso público."*^[15]

8.5. Embora não seja possível afirmar de forma taxativa, se ponderado sobre o aspecto teleológico, o artigo 192 do Código Brasileiro de Aeronáutica que consiste na base legal para o atual sistema de regulação do código compartilhado no Brasil, ao exigir que os acordos de cooperação entre exploradores de serviços aéreos passem por autorização prévia da autoridade aeronáutica, esboçam uma preocupação, *inter alia* com questões concorrenciais. Por seu turno, a Portaria nº 70/1999 do DAC, ao inspirar-se no modelo norte-americano que tem por critério o "interesse público" reforça a ideia de que a preocupação do regulador em ambos documentos foi de desenhar um sistema que permitisse ou ao menos não excluísse a análise de aspectos concorrenciais no transporte aéreo.

8.6. Em que pese o risco à concorrência não ser trivial, aponta a literatura que há poucas evidências empíricas de que operações em código compartilhado levem a esta falha de mercado.

8.7. *"A maioria dos estudos revisados apoiam a visão de que alianças internacionais e acordos de código compartilhado têm, de forma geral, beneficiado aos passageiros. Isso reflete no foco dos acordos entre empresas aéreas com ampla rede complementar, o que beneficia o passageiro em ambos termos, preço e qualidade do serviço, a base teórica para esta visão é provida por BRUECKNER (2001), que sugere que código compartilhado internacional pode reduzir os preços nos pontos do mercado aquém e além, enquanto potencialmente aumentam preços no inter-hub."*^[16] No mesmo sentido, PARK & ZHANG (2000), BRUECKNER & WHALEN (2000) entenderam em seus estudos que a prática de código compartilhado reduz preços especialmente quando em rotas complementares, e GAGNEPAIN & MARIN (2005) concluíram que a maioria das alianças operadas entre 1995 e 2005 consistiam em rotas complementares.

8.8. De qualquer forma, a literatura revisada para o assunto demonstrou que não é possível generalizar os efeitos dos acordos de código compartilhado para todos os mercados, isso porque, um juízo sobre eventuais danos à concorrência deve considerar variáveis muito particulares quanto a mercados, rotas, empresas, preços, etc.

8.9. Sob a tónica da defesa da concorrência, é relevante destacar que, com a edição da Lei nº 8.884 de julho de 1994, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica foi elevado à categoria de autarquia, esta Lei também tipificou condutas anti-concorrências e atribuiu competências quanto ao seu *enforcement* àquela autarquia federal.

8.10. A questão que se impõe é avaliar em que medida esse risco identificado se apresenta no mercado brasileiro de serviços aéreos, assim como, em que medida é necessária intervenção regulatória a fim de mitigá-los.

8.11. Extraí-se do estudo sobre o mercado de transporte aéreo de passageiros e carga publicado em 2017 pelo CADE que:

Ainda sob a égide da antiga lei de concorrência brasileira (a Lei nº 8.884/94), os acordos de 'codeshare' eram de notificação obrigatória. Assim permaneceram após a entrada em vigor da Lei nº 12.529/11, embora tenham sido enquadrados como contratos associativos. A própria edição da Resolução do Cade nº 10/2014 estabeleceu as condições para que esses contratos associativos fossem considerados para efeitos de notificação.

Apenas recentemente, com a revogação da supramencionada resolução pela Resolução do Cade nº 17/2016, de 18 de outubro de 2016, é que tais acordos de 'codeshare' mudaram de 'status' para efeitos de notificação, sendo então desclassificados do rol de contratos com obrigatoriedade de avaliação de impactos competitivos.^[17]

8.12. Nota-se, pois, que o desenvolvimento da regulação econômica a cargo do CADE caminhou no sentido de considerar que os acordos de *codeshare* representam um baixo risco à concorrência entre as empresas aéreas, pelo que aquela autoridade concorrencial optou por sua desclassificação do rol de contratos com obrigatoriedade de avaliação de impactos competitivos a partir da edição da Resolução do Cade nº 17, de 18/10/2016^[18].

8.13. Destarte, em que pese a identificação de risco à concorrência que potencialmente oferecem os acordos de código compartilhado, à luz dos normativos e posicionamentos do Cade, parece não caber a esta ANAC, e no caso concreto à análise realizada quando da solicitação de aprovação de operação em código compartilhado, um juízo sobre os impactos concorrenciais da solicitação. Entretanto, conforme menciona o art.6º parágrafo primeiro da Lei de criação da ANAC, Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, toda vez que a ANAC tenha conhecimento de fato que configure ou possa configurar infração contra a ordem econômica ou a promoção da concorrência, deverá comunicar aos órgãos competentes. Corrobora com esta visão o trabalho do GUARANY (2010) que entende que com a edição da Lei de criação da ANAC buscou-se “impedir que o órgão regulador intervisse no mercado quando diante de qualquer suspeita de conduta anticoncorrencial”^[19] cabendo à Agência apenas a comunicação quando tiver indícios, aos órgãos de defesa da concorrência.

8.14. Sopesadas estas considerações e, salvo melhor juízo, o potencial risco contra a concorrência parece ser regulado e fiscalizado por outro órgão da Administração Pública que não ANAC.

b. POTENCIAL RISCO AO CONSUMIDOR

8.15. Já o risco relacionado ao consumidor diz respeito à potencial insegurança jurídica na identificação da responsabilidade contratual e extracontratual das empresas envolvidas no transporte aéreo – seja como operadoras, ou comercializadoras – por eventuais danos decorrentes da atividade de transporte aéreo em compartilhamento de código.

8.16. Esse risco encontra-se disciplinado pelo CBAer, pelo Código de Defesa do Consumidor, pelos Acordos sobre Serviços Aéreos e Memorandos de Entendimento celebrados com os países com os quais o Brasil mantém relacionamentos aerocomerciais, pelas Condições Gerais de Transporte estabelecidas pela Resolução nº 400 desta Agência e pela Portaria nº 70/DGAC, de 11 de fevereiro de 1999, que atualmente estabelece as condições para operações em código compartilhado.

8.17. Apesar da existência de diversos outros normativos a disciplinar este risco aos consumidores, é importante que ele continue a ser tratado pela regulamentação específica das operações em código compartilhado a fim de facilitar a consulta (sob o ponto de vista dos fornecedores e consumidores de serviços aéreos) e a aplicação (sob o ponto de vista do ente regulador) das regras a disciplinarem tais operações.

8.18. Portanto, assim como o risco à concorrência, o risco oferecido ao consumidor já se encontra disciplinado em regulação que visa a mitigar os potenciais danos.

8.19. Assim, apesar da literatura sobre o assunto ser mais ou menos homogênea quanto aos riscos associados às operações em código compartilhado, a Portaria nº 70 de 1999 não adentrou em formulações mais concretas sobre estes riscos.

9. RISCOS E PARÂMETROS ABORDADOS NA REGULAÇÃO VIGENTE

9.1. Conforme mencionado anteriormente, pelo marco regulatório vigente, apenas as solicitações de código compartilhado que envolvam voos internacionais ou empresas aéreas internacionais possuem algum parâmetro para análise, no caso, os Acordos de Serviços Aéreos.

9.2. Sobre a solicitação para operação em voos domésticos por empresas nacionais, o marco regulatório vigente não fornece qualquer requisito para análise do pedido, à exceção do vago “interesse público” mencionado pela Portaria nº 70/1999 do DAC.

9.3. Assim, com relação à primeira situação, há a identificação de um novo risco, este aplicado ao marco regulatório brasileiro de forma específica pois, em sendo os ASAs o único parâmetro para aprovação das operações em código compartilhado, o risco é de que uma empresa potencialmente realize um voo sem que esta possibilidade esteja contemplada no ASA que regula a relação entre os países (infração material), ou que ainda que seja uma operação possível pelo ASA, não tenha sido previamente aprovada (obrigação procedimental).

9.4. Cabe destacar que os ASAs, bem como suas provisões são de conhecimento público, e que a análise prévia de uma solicitação de operação em código compartilhado, por si só, não garante que uma determinada empresa atue de forma condizente com os termos da autorização que submeteu à análise prévia da ANAC.

9.5. Caso esta infração ocorra, a consequência recairá integralmente sobre a empresa infratora, de modo que o modelo atual de autorização prévia não assegura com total eficácia dissuasiva que eventual comportamento mal-intencionado de um regulado não possa ocorrer.

9.6. É importante destacar que, em termos de número de processos, as solicitações de operação em código compartilhado não representam um volume de trabalho significativo na Gerência, embora venham crescendo, totalizando: 9 processos em 2016; 27 processos nos anos de 2017 e também em 2018, e 31 processos em 2019. Além disso, nos anos de referência, 2016 e 2017 todas as solicitações de autorização foram deferidas; em 2018 houve um deferimento parcial e duas recusas por instrução processual; e em 2019, 2 deferimentos parciais e 3 recusas por instrução processual, sendo todos os demais pedidos deferidos. Em 2020, de janeiro a outubro, foram 22 solicitações. Tem chamado a atenção o número crescente de solicitações para compartilhamento de código entre empresas nacionais (9 dos 22) para compartilhamento de rotas domésticas, sobretudo pós-pandemia de COVID-19.

9.7. Estes números mostram que a principal causa para o indeferimento de um pedido de operação em código compartilhado é a irregularidade formal na instrução do processo, e não necessariamente os parâmetros de análise que são bem compreensíveis e, à medida que as negociações dos ASAs avancem na promoção de quadro de rotas livres e possibilidade de inclusão de código compartilhado com empresas de terceiros países, a aprovação tende a ser cada vez mais desimpedida de obstáculos, assim como ocorre no caso das solicitações de código compartilhado por empresas nacionais para voos domésticos que não possuem um parâmetro ou critério objetivo para avaliação do pedido, assim deve-se considerar se efetivamente se faz necessária tal autorização prévia ou mesmo a submissão de um pedido de autorização.

9.8. Dadas as peculiaridades mencionadas, a “prévia autorização” mencionada nos art. 192 do CBAer, bem como no art. 2º da Portaria nº 70/1999 do DAC acabam por se revestir de um mero ato de registro, sobretudo quanto às solicitações de empresas nacionais para voos domésticos.

10. FISCALIZAÇÃO DA REGULAÇÃO

“Onde exista um poder capaz de ordenar a realidade, deve existir uma supervisão do cumprimento do mesmo (Ricardo Rivero Ortega).

- 10.1. Dentre as possíveis formas de intervenção da Administração nas atividades privadas, o exercício do poder de polícia é uma delas.
- 10.2. Para José Esteve Pardo, o poder de polícia se refere à manutenção da ordem pública, para tanto a Administração conta com um leque de técnicas cuja operação é eminentemente prevenção e controle (autorizações, proibições, inspeções entre outras).
- 10.3. Para os objetivos do presente estudo, cumpre destacar as figuras da **autorização** e da **inspeção**.
- 10.4. Em consonância com os normativos vigentes, foi uma opção do regulador adotar um modelo de **autorização prévia** para operações em código compartilhado. De forma conceitual, com a autorização “a Administração levanta uma proibição relativa que recai sobre uma atividade privada, concede ao particular o direito de exercê-la, mas conservando o controle sobre a mesma para proteger os interesses públicos.”^[20]
- 10.5. A autorização constitui um obstáculo para a entrada em uma atividade, ela presume que o gerenciamento ou mitigação do risco ocorre pela análise de critérios que são avaliáveis no momento da autorização e que estes critérios são mantidos de forma constante.
- 10.6. A autorização prévia é utilizada, por exemplo, para análise dos atos de concentração de mercado, o que reitera a hipótese de que a regulação vigente (Portaria nº 70/1999), ao ser elaborada, buscou afinidade com riscos para a concorrência, isso porque, de forma geral, a concentração é verificável em sede de autorização, as operações são detalhadas e então um cotejo com as especificidades do mercado analisado informariam sobre a eventual concentração danosa. No entanto, como já citado, a análise realizada de forma prévia na regulação vigente tem por critério a adequação das operações internacionais com os respectivos entendimentos internacionais sobre transporte aéreo. Ocorre que o cumprimento da regularidade nestes casos é melhor evidenciada quando da efetiva operação, pois o descumprimento se verifica na operação não-autorizada ou diversa da possível no entendimento.
- 10.7. Assim, a obtenção de autorização prévia não possui o condão de impedir que uma ou mais empresas realizem operações diferentes das então autorizadas. Neste caso, a forma mais adequada para a fiscalização não é a de autorização, e sim a **inspeção** com base em voos operados/comercializados em código compartilhado e sua aderência com os entendimentos internacionais sobre transporte aéreo.
- 10.8. Uma vez considerado que os riscos com os quais a Agência deve se preocupar ao analisar as operações em código compartilhado não são os de concorrência, e sim os de conformidade com os entendimentos internacionais aplicáveis, a forma de fiscalização mais apropriada é a inspeção posterior à operação/comercialização.
- 10.9. Feita esta distinção, é relevante observar que o número de pedidos de autorização para operações em código compartilhado é pequeno, em torno de 25 processo ao ano, no entanto a quantidade de operações em *code share* supera os milhares, tornando a atividade de fiscalização por inspeção difícil e onerosa para a Administração.
- 10.10. Ocorre que, superado o risco concorrencial, o que se enfrenta com a regulação para o tema é evitar que as empresas realizem operação em código compartilhado sem que haja a devida autorização nos entendimentos vigentes – um risco de impacto pouco significativo.
- 10.11. Assim, em uma análise perfunctória, sobre a viabilidade da inspeção de todas as operações em detrimento do risco, observa-se que não há justificativa aparente que sustente uma estratégia de fiscalização que abranja todas as operações.
- 10.12. Como será possível observar na segunda parte do estudo, que trata de *benchmarking*, alguns países alocaram a atividade de fiscalização aos regulados, isto é, espera-se que as empresas concorrentes façam denúncias quanto outra empresa realize operações em desacordo com os entendimentos internacionais aplicáveis. ^[21] Esta parece ser uma solução quanto a forma de fiscalização da norma, que eventualmente poderia ser combinada com uma inspeção por amostragem a fim de aumentar sua abrangência.

11. DA CONSULTA À REGULAÇÃO ESTRANGEIRA SOBRE A MATÉRIA

- 11.1. A fim de melhor avaliar a necessidade de revisão das normas atualmente previstas nas Portaria nº 70/DGAC, de 11 de fevereiro de 1999 e da Portaria nº 649/SAS, de 18 de março de 2016 resolvemos pesquisar a legislação em vigor em diferentes países com os quais o Brasil mantém relacionamento aeronáutico. Elaborou-se, para tanto, um breve questionário, composto de seis perguntas, em espanhol, para envio às autoridades dos países de língua espanhola, e, em inglês, para envio às autoridades dos demais países. Foram consultadas, por *e-mail*, as autoridades de aviação civil dos seguintes países: Argentina, Chile, Colômbia, Peru, Uruguai, Panamá, Estados Unidos, México, Canadá, Espanha, Malta, Países Baixos, Reino Unido, Noruega, Finlândia, Singapura, Nova Zelândia e Austrália.
- 11.2. Para a formação da lista, foram escolhidos países situados nas três Américas, na Europa, na Ásia e na Oceania, representativos de grandes mercados de aviação civil, com os quais o Brasil mantém boas relações aerocomerciais.
- 11.3. Nas mensagens enviadas por *e-mail*, solicitou-se aos países consultados que colaborassem com este estudo mediante a resposta às seguintes perguntas destinadas à coleta de informações sobre a regulação das operações em código compartilhado nos países consultados:
- 1) A autoridade de Aviação Civil (ou o Ministério ou Departamento responsável pela aviação civil) estabelece procedimentos para o registro ou a aprovação de operações em código compartilhado?
 - 2) Em caso afirmativo, poder-nos-ia informar o tipo de procedimento que as empresas aéreas devem cumprir para oferecer serviços em código compartilhado, como, por exemplo, se devem registrar o acordo (sem aprovação) junto às Autoridades Aeronáuticas, ou se é necessária aprovação das Autoridades antes do início das operações, entre outros?
 - 3) Quais são os requisitos para a aprovação de tais solicitações, se houver?
 - 4) Quais são os documentos que devem ser entregues com o formulário de solicitação, caso necessário?
 - 5) Seria possível enviar-nos uma cópia das normas em matéria de código compartilhado vigentes em seu país, assim como do formulário utilizado para o requerimento?
 - 6) É necessária prévia aprovação de outras autoridades de seu país para a realização de operações em código compartilhado (por exemplo, de autoridades de concorrência)?
- 11.4. Das 18 autoridades estrangeiras consultadas, 8 enviaram respostas, a saber: Chile (SEI nº 4145679), Colômbia (SEI nº 4145695), Espanha (SEI nº 4145707), Malta (SEI nº 4145816), Reino Unido (SEI nº 4145867), Finlândia (SEI nº 4145873), Nova Zelândia (SEI nº 4145889) e Austrália (SEI nº 4145897).
- 11.5. De acordo com as informações coletadas, pôde-se traçar o panorama a seguir, acerca da regulação das operações em código compartilhado nesses países.
- 11.6. Foi possível verificar que as regulações internacionais consultadas orbitam entre dois espectros. De um lado um grupo de regulações que exigem, além de autorização prévia, análise do contrato entre as empresas que atuarão em código compartilhado. Além disso, algumas autorizações são concedidas com prazo máximo de duração e/ou exigem renovações periódicas. Estes são casos em que as autoridades de aviação civil exercem um controle mais presente sobre as operações em código compartilhado.
- 11.7. De forma geral, a vantagem de um sistema de autorização prévia é permitir que a autoridade de aviação civil tenha informações sobre quantas e quais operações são realizadas nesta modalidade de cooperação entre empresas. Este dado é relevante para planejamento de políticas em aviação, negociação de ASAs, bem como auxiliar nas apurações sobre prática desleal à concorrência. Por outro lado, há a possibilidade de que existam operações executadas diferentes daquelas informadas para o pedido de autorização, fazendo com que este dado deva sempre ser duplamente verificado.
- 11.8. No outro extremo do espectro estão as regulações que tomam por critério único ou principal os Acordos de Serviços Aéreos (ASAs). Nestes casos, a própria forma de autorização prévia é dispensada e as autoridades aeronáuticas atuam com maior ênfase na inspeção das operações a fim de verificar se estas se encontram adequadas as previsões dos ASAs.
- 11.9. No entanto, reconhecendo que inspecionar todas as operações em código compartilhado representa um custo de fiscalização significativo – pois se faz de operação em operação – alguns países realizam inspeções por amostragem ou mediante provocação (denúncia).
- 11.10. Exemplos destes dois modelos, com as devidas matizes podem ser observados a continuação:

Chile

Até 1979, a lei interna estabelecia que a Junta de Aeronáutica Civil (JAC) devia pronunciar-se sobre os acordos deste tipo celebrados pelas empresas aéreas nacionais entre si ou com empresas aéreas estrangeiras. Com efeito, como parte do processo de liberalização do transporte aéreo que o Chile iniciou nesse mesmo ano, modificou-se a lei e eliminou-se tal atribuição. Deste modo, buscou-se facilitar as operações das empresas aéreas e aplicar o princípio de mínima intervenção da autoridade. Por conseguinte, atualmente as empresas aéreas que desejem operar em código compartilhado para ou a partir do Chile não estão obrigadas a apresentar tais acordos para aprovação da JAC. Sem prejuízo disto, com base na informação estatística e de itinerários, a JAC realiza um controle das operações existentes com o fim de verificar 'ex post' se os acordos de código compartilhado que existem vulneram os ASAs firmados pelo Chile com outros países.

Desde 1979, no Chile, não é obrigatório que as empresas aéreas submetam à autoridade aeronáutica, para aprovação ou registro, os acordos de código compartilhado celebrados com outras empresas aéreas. Todavia, algumas empresas aéreas adotam a prática de apresentá-los para que a JAC os revise.

Caso uma empresa aérea apresente um acordo de código compartilhado à JAC, esta toma conhecimento dele e se manifesta apenas caso se detectem vulnerações aos acordos bilaterais existentes entre o Chile e o terceiro país envolvido.

Não é necessária prévia aprovação de quaisquer outras autoridades chilenas para a realização de operações em código compartilhado, como, por exemplo, de autoridades de concorrência. Contudo, a lei faculta a estas intervirem em todos os casos em que se detectem possíveis vulnerações à liberdade de concorrência.

Colômbia

A legislação colombiana em matéria aeronáutica estabelece a obrigação de submeterem-se os contratos de código compartilhado à aprovação da Autoridade de Aviação Civil (*Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil - UAEAC*).

As normas colombianas catalogam o contrato de código compartilhado como privado, consequentemente, as partes, ou no caso, as empresas aéreas, ao celebrarem tal contrato, devem submetê-lo à aprovação da Autoridade Aeronáutica Colombiana para poderem iniciar sua respectiva execução. Caso a solicitação seja indeferida, o contrato não poderá ser executado pelas partes.

Segundo o disposto no número 3.6.3.7.3 e subitens dos Regulamentos Aeronáuticos da Colômbia, os requisitos para a aprovação de solicitações de operações em Código Compartilhado são os seguintes:

3.6.3.7.3. Acordos entre empresas. Os convênios entre exploradores de serviços aerocomerciais nacionais ou estrangeiros que impliquem colaboração, integração ou exploração conjunta, conexão, consolidação ou fusão de serviços ou que, de qualquer maneira, tendam a regularizar ou limitar a competição no tráfego aéreo interno ou internacional em, para ou desde pontos situados na Colômbia, ficam sujeitos à aprovação da autoridade aeronáutica, através do Escritório de Transporte Aéreo.

3.6.3.7.3.1. Acordos de Código Compartilhado. Para a aprovação dos acordos de código compartilhado que se pretendam aplicar desde, para ou dentro do território nacional, observar-se-á o disposto nos acordos e memorandos de entendimento internacionais suscritos pela Colômbia, no direito comum e o regulado nos presentes Regulamentos. A solicitação correspondente será resolvida mediante ato administrativo motivado.

3.6.3.7.3.1.1. Requisitos

a) Apresentar solicitação perante a Unidade de Correspondência da UAEAC dirigida ao Escritório de Transporte Aéreo, subscrita pelo representante legal ou procurador da empresa, comprovando tal representação, sustentando a petição e demonstrando mediante a respectiva permissão o certificado correspondente, expedido pela autoridade competente, que a empresa aérea operadora conta com os direitos de tráfego ou autorizações necessárias para oferecer e vender esses serviços.

b) Anexar cópia do acordo comercial de código compartilhado entre empresas aéreas, subscrito pelos representantes ou procuradores das empresas, comprovando tal representação.

c) Caso o acordo de código compartilhado haja sido subscrito em um idioma distinto do espanhol, tal acordo deverá ser apresentado com a correspondente tradução oficial para o espanhol.

d) Quando as empresas aéreas participantes operarem na mesma rota, total ou parcialmente (em um ou mais segmentos ou tramas da rota), deverão possuir o certificado de operador para a exploração de serviços aéreos comerciais e as permissões ou autorizações aeronáuticas correspondentes.

e) Quando alguma das empresas aéreas participantes não operar serviços aéreos nas rotas objeto do Acordo Comercial, só a que os opere efetivamente deverá contar com o respectivo certificado de operador para exploração de serviços aéreos comerciais e/ou permissões correspondentes emitidos pela autoridade competente.

f) Além das cláusulas próprias da figura de código compartilhado, este deve conter:

i. Uma cláusula que estabeleça com clareza a responsabilidade solidária dos transportadores pelos danos ou prejuízos que ocasionarem aos passageiros, à carga ou a terceiros durante a execução do acordo.

ii. Uma cláusula que indique com clareza que as operações que se realizem sob código compartilhado se entenderão realizadas sob o conceito legal de transporte sucessivo quando a rota incorpore vários trajetos que se realizam por distintos transportadores aéreos, uns à continuação de outros com o fim de cobrir um determinado itinerário.

iii. Especificar as denominações do código designador de cada linha aérea parte no acordo de código compartilhado.

iv. Especificar as rotas nas quais se aplicará o acordo de código compartilhado; distinguindo com clareza em quais se atua como operador e em quais como comercializador.

v. O prazo de vigência das autorizações para a comercialização mediante acordo de código compartilhado será o que as partes acordarem em seus contratos. Não obstante isso, a Autoridade Aeronáutica se reserva o direito de vigiar a execução do citado acordo, assim como de efetuar, em qualquer momento, avaliações para verificar que, em virtude deste contrato, não se trasladem direitos aerocomerciais ou se exerçam atividades anticoncorrenciais.

3.6.3.7.3.1.2. Aprobación

a) Uma vez avaliada a solicitação e havendo-se determinado que ela cumpre os requisitos exigidos, a Autoridade Aeronáutica através do Escritório de Transporte Aéreo, em um prazo de 30 dias corridos, resolverá se procede ou não outorgar a autorização respectiva. Em todo caso, o citado órgão poderá fazer requerimentos, solicitar esclarecimentos, retificações ou alargamentos que considere necessários, caso em que se interromperá o termo previsto para a apreciação da petição. A petição se resolverá no prazo indicado, sem prejuízo do estabelecido nos acordos internacionais suscritos pela Colômbia.

b) Quando se antever que o pedido pode afetar terceiros, a Autoridade Aeronáutica poderá dar-lhes traslado da petição com o fim de obter seu pronunciamento, respeitando os aspectos sujeitos a reserva legal que possam conter os referidos Acordos de Código Compartilhado, evento no qual se interromperá o termo indicado para apreciação da solicitação.

3.6.3.7.3.1.3. Obrigações das partes

a) As empresas de transporte aéreo autorizadas a comercializar operações em código compartilhado ficam obrigadas a informar ao passageiro que viajará em um voo com código compartilhado, as condições relativas ao voo, tais como: a(s) empresa(s) aérea(s) operadora(s), escalas intermediárias na rota, trocas de aeronave, se houver, itinerários, aeroportos e qualquer outro aspecto relevante para o usuário.

b) As empresas aéreas partes do Acordo ficam obrigadas a apresentar a informação estatística nos termos exigidos nas normas aeronáuticas, assim como os reportes periódicos que, em qualquer momento, requeira a Autoridade Aeronáutica e dentro dos prazos razoáveis que ela fixe, referentes a qualquer aspecto do acordo, tais como itinerários, tarifas, estatísticas e níveis de tráfego, qualidade do serviço, entre outros, informação que se requererá para realizar acompanhamentos, análises ou verificações sobre o desenvolvimento do acordo proposto e, em geral, sobre qualquer evolução do processo.

c) Quando as empresas partes de um acordo de código compartilhado realizarem uma modificação do Acordo que tenha sido aprovado pela Unidade Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, esta modificação deverá ser submetida à aprovação da Autoridade Aeronáutica pelo menos trinta dias antes da data prevista para sua entrada em vigor.

d) As empresas de serviços aéreos comerciais partes de um acordo de código compartilhado deverão informar à Autoridade Aeronáutica a suspensão ou cancelamento de qualquer autorização (permissão de operação ou certificado de operador) das empresas que efetivamente realizem a operação de transporte. Nesse caso, a aprovação do respectivo acordo deverá ser cancelada.

De acordo com a legislação colombiana e com o que se descreveu previamente, não se requer aprovação de outra autoridade governamental além da Autoridade de Aviação Civil Colombiana.

Espanha

As operações em código compartilhado são aprovadas pela Agência Estatal de Segurança Aérea (AESA) para cada temporada IATA a requerimento da companhia, mediante o formato de solicitação de autorização de operações aéreas comerciais programadas.

É necessária a apresentação da solicitação à AESA ao menos 30 dias antes do início das operações. Os dois operadores que realizarão o código compartilhado deverão apresentar a solicitação de aprovação do programa, e o compartilhamento de código solicitado deverá cumprir o que se indique nos acordos bilaterais quando aplicáveis.

O principal requisito para a aprovação consiste na exigência de que a empresa aérea se autorize perante a AESA como previsto no art. 3º do Real Decreto nº 1.392, de 2007.

Para a formalização do pedido, junto com o formulário de solicitação, deve-se apresentar a licença de exploração ou documentação equivalente, assim como um certificado de seguro em conformidade com o Regulamento (CE) 785/2004.

O Código Compartilhado é regulamentado, na Espanha, pelo Real Decreto nº 1.392, de 2007 (SEI nº 4145741). Os formulários e instruções correspondentes são acessíveis no endereço eletrônico: https://www.seguridadaerea.gob.es/lang_castellano/cias_empresas/cias_extranjeras/default.aspx.

Não é necessária a aprovação de outras autoridades, além da AESA.

Malta

Normalmente, apenas uma notificação é requerida, caso haja e tenham sido aprovadas provisões sobre código compartilhado nos acordos bilaterais aplicáveis.

Antes do início das operações em código compartilhado, as empresas aéreas envolvidas devem enviar uma notificação e os detalhes dos voos correspondentes à autoridade de aviação civil. A apresentação e a aprovação do acordo não são exigidas. Contudo, podem ser solicitados detalhes adicionais em caso de possível violação às provisões constantes dos acordos bilaterais de serviços aéreos.

Os documentos a serem apresentados com o requerimento são aqueles normalmente exigidos para a operação de voos e isto varia segundo a circunstância de a empresa aérea ser a comercializadora ou a operadora. No caso de uma empresa aérea de um terceiro país operando na União Europeia, é também necessária a apresentação do Part-TCO emitido pela EASA. Outros documentos que podem ser exigidos incluem: certificado de seguro, certificados de ruído, COA, entre outros.

Informações gerais sobre permissões de voos estão disponíveis no sítio da AIP and Transport Malta na *internet*, no endereço: <https://www.transport.gov.mt/aviation/flight-permissions-640>.

A autoridade de aviação civil de Malta informou ainda seguir o seguinte padrão recomendado pela União Europeia em seus acordos bilaterais de serviços aéreos:

CÓDIGO COMPARTILHADO

Na exploração dos serviços sob este Acordo, qualquer operador aéreo de uma Parte poderá celebrar acordos comerciais de código compartilhado, tais como acordos de bloqueio de espaço ou de código compartilhado, com:

- (a) qualquer empresa ou empresas aéreas das Partes; e*
- (b) qualquer empresa ou empresas aéreas de um terceiro país; e*
- (c) qualquer provedor de transporte de superfície (terrestre ou marítimo);*

desde que (i) a empresa operadora possua os direitos de tráfego apropriados e (ii) as empresas comercializadoras possuam os direitos de rota apropriados conforme as normas bilaterais aplicáveis e (iii) os acordos atendam às exigências relativas à segurança operacional e concorrência normalmente aplicáveis a tais ajustes. Quanto às vendas de serviços de transporte de passageiros envolvendo compartilhamento de código, o comprador deverá ser informado no ponto de venda ou, em qualquer caso, no 'check-in', ou no embarque quando não for necessária a realização de 'check-in' para um voo de conexão, quais transportadores irão operar cada trecho do serviço.

Por fim, a autoridade maltesa informou que, para a aprovação das solicitações de Código Compartilhado, as empresas aéreas não precisam obter a aprovação de quaisquer outras autoridades, além da autoridade de aviação civil.

Reino Unido

A autoridade de aviação civil do Reino Unido ou o Departamento de Transportes não impõem requisitos para a aprovação de operações em código compartilhado.

As regras para as operações em código compartilhado a serem seguidas são aquelas previstas nos Acordos de Serviços Aéreos. O texto da cláusula de código compartilhado no modelo de Acordo sobre Serviços Aéreos do Reino Unido é o seguinte, sendo esta a linguagem que esse Estado busca acordar com suas contrapartes:

Qualquer empresa ou empresas aéreas designadas podem, sujeitas às leis e aos regulamentos aplicáveis que regem a concorrência, celebrar acordos de compartilhamento de código com outra empresa ou empresas aéreas, desde que:

- (a) cada voo que faça parte de um serviço ao qual o acordo se aplica seja operado por uma empresa aérea autorizada a operar esse voo; e*
- (b) em relação a cada passagem vendida, o comprador seja informado no ponto de venda acerca de qual empresa aérea operará cada parte do serviço.*

A Autoridade de Competição e Mercados do Reino Unido pode intervir se o compartilhamento de código estiver incorporado em uma *joint venture* ou acordo mais amplos. Se um acordo de código compartilhado estiver sujeito a imunidade antitruste, ou se houver algum elemento de estruturas de espelhamento de preços no âmbito do compartilhamento de código, as autoridades de concorrência deverão se envolver na aprovação. Se houver evidência suficiente de prática anticoncorrencial em um acordo de código compartilhado, as autoridades de concorrência investigarão o fato. A Comissão Europeia atualmente supervisiona este aspecto de regulação da concorrência para o Reino Unido, mas a competência retornará ao quadro nacional e ao controle da CMA, depois que o Reino Unido deixar a União Europeia.

Finlândia

Segundo as regras vigentes na Finlândia, o compartilhamento de códigos é acordado entre Estados nos ASAs. A política finlandesa é liberal e aplica-se a todas as questões relacionadas a direitos de tráfego, não havendo instruções ou regras especiais que se apliquem apenas às operações em código compartilhado. Em vez de aprovações ou registros prévios, na Finlândia, a Autoridade de Aviação Civil (AAC) toma alguma ação apenas se houver notificação de problemas, mas, caso uma empresa aérea peça esclarecimentos prévios sobre possibilidades de realização de operações em código compartilhado, a AAC poderá também orientá-la previamente antes de iniciados os acordos com esse fim. Além disso, se houver procedimentos distintos em um ASA específico, estes procedimentos podem ser aplicados.

A Finlândia exige apenas da empresa aérea operadora os direitos de tráfego apropriados se de outra forma não se houver acordado em um ASA.

Segundo as informações fornecidas pela autoridade finlandesa, na prática, houve pouquíssimos casos em que ocorreram problemas e, em geral, os casos foram iniciados em virtude de os concorrentes terem informado possíveis violações dos ASAs, e tiveram por base informações incompletas. Na maioria desses casos, a AAC concluiu que as possíveis violações notificadas não ocorreram de fato.

Para responder a questionamentos ou quando necessária a investigação de um acordo de operações em código compartilhado, geralmente se exige a apresentação do quadro de horários das operações planejadas a serem comunicadas a título informativo.

A consultora jurídica da *Trafi* que nos enviou as respostas ao questionário afirmou desconhecer a existência de qualquer caso em que se tenha requerido o registro dos acordos de operações em código compartilhado entre empresas aéreas em vigor.

A Finlândia exige apenas da empresa aérea operadora os direitos de tráfego apropriados se de outra forma não se houver acordado em um ASA.

Nova Zelândia

Para fins de concessão de licença, a Nova Zelândia trata o compartilhamento de código e os serviços com aeronaves próprias de modo similar (com exceção, claro, de que uma empresa aérea comercializadora não precisa ter um Certificado de Operador Aéreo Estrangeiro). O código compartilhado é tratado como um exercício dos direitos de tráfego e, neste caso, uma empresa aérea precisa de uma licença. Exige-se que a Nova Zelândia tenha um Acordo de Serviços Aéreos com o país de origem da empresa aérea e que ela seja designada. Os requisitos para o licenciamento (inclusive as informações que devem ser fornecidas estão disponíveis em <https://www.transport.govt.nz/air/internationalairservices/internationalairlinelicensing/foreigninternationalairlines-scheduledinternationalairservice/licences/>). Empresas aéreas que ofereçam serviços com destino à Nova Zelândia, incluindo aquelas que o façam apenas mediante compartilhamento de código também devem apresentar seus quadros de horários para cada temporada IATA. Na prática, as informações fornecidas com os pedidos de licença são normalmente tratadas como a primeira apresentação do quadro de horários.

Para o simples compartilhamento de código nenhuma aprovação do acordo de código compartilhado em si é exigida.

Não há formulário para isso e a legislação não fornece muitos detalhes do processo. Contudo é possível ver exemplos de ambos os tipos de requerimento e das análises efetuadas na página de internet no endereço: <https://www.transport.govt.nz/air/internationalairservices/internationalaircarrriagecompetition/>.

Segundo o que consta do endereço eletrônico acima indicado, com base no disposto na Parte 9 do Ato de Aviação Civil de 1990, o Ministro dos Transportes e seus delegatários exercem um papel na regulação da concorrência no mercado de transporte aéreo internacional com relação às alianças entre empresas aéreas e os acordos de código compartilhado.

Austrália

A legislação da Austrália estabelece alguns requisitos para a aprovação de operações em código compartilhado.

As empresas aéreas que pretendam comercializar assentos e/ou capacidade de carga de ou para a Austrália sob acordos de código compartilhado com outra empresa aérea devem solicitar uma Licença de Empresa Aérea Internacional (IAL) em conformidade com o *Ato de Navegação Aérea de 1920* e o *Regulamento de Navegação Aérea de 2016* daquele país. As empresas aéreas interessadas devem apresentar um requerimento formal de IAL ao Departamento de Infraestrutura, Transporte, Cidades e Desenvolvimento Regional.

Para a obtenção do IAL, as empresas aéreas interessadas em realizar operações em código compartilhado deverão cumprir os seguintes requisitos:

- fornecer os dados de contato relativos às respectivas sedes, bases de operação e escritório na Austrália (quando aplicável), inclusive um número de telefone publicado para assistência ao consumidor na Austrália;
- fornecer prova atual de que as empresas interessadas estão constituídas e de propriedade e controle por nacionais, incluindo principal local de negócios e/ou incorporação;
- possuir um Certificado de Operador Aéreo válido (para a empresa aérea operadora);
- ter um Programa de Segurança do Transporte aprovado (para a empresa aérea operadora);
- ter um seguro adequado que cubra passageiros, carga e bagagem, terceiros e perdas e danos resultantes de atividades hostis ou conflito civil (seguro contra riscos de guerra) ou prejuízos;
- estar designada como uma empresa aérea internacional apta a operar serviços aéreos internacionais pelo governo do país no qual está estabelecida; e
- fornecer detalhes dos serviços aéreos internacionais a serem cobertos pela licença, incluindo o tipo de aeronave a ser utilizada para os serviços propostos.

Se aprovada, a empresa aérea solicitante receberá uma licença limitada que autoriza apenas a realização de operações em código compartilhado, desde que os serviços prestados em nome da empresa solicitante sejam operados em conformidade com um Certificado de Operador Aéreo (COA) e um Plano de Segurança do Transporte (TSP) aprovado. Caso a empresa aérea comercializadora em um acordo de código compartilhado queira iniciar operações com aeronaves próprias no futuro, deverá requerer uma IAL integral. Um requerimento de IAL deverá ser apresentado conjuntamente por ambas as pretendidas empresas aéreas operadora e comercializadora em um acordo de código compartilhado.

Antes de dar início à exploração dos serviços aéreos, e em conjunto com a expedição de uma IAL, os solicitantes deverão submeter, separadamente, os detalhes do quadro de horários proposto ao Departamento de Infraestrutura, Transporte, Cidades e Desenvolvimento Regional. Os Quadros de Horários deverão incluir o tipo de aeronave a ser utilizada em cada serviço aéreo internacional programado e deverão ser submetidos a cada temporada de programação. As empresas aéreas comercializadoras deverão assegurar que as operadoras também submetam o quadro de horários correspondente. Durante o processo, a autoridade de aviação civil assegura-se de que os serviços internacionais são operados em conformidade com os acordos de serviços aéreos pertinentes.

Em conformidade com a legislação e a regulamentação aplicável, os seguintes documentos devem ser apresentados para a obtenção de um IAL:

- informações detalhadas do nome, endereço e outros dados de contato da empresa aérea;
- prova da existência de um número de telefone na Austrália publicado;
- prova da existência da sociedade empresária/detalhes de sua constituição mediante Certificado de Incorporação, Certificado de Alteração de Nome, ou um documento similar;
- prova de nacionalidade da propriedade e do controle mediante um documento de um ente regulador da atividade empresarial, carta de declaração assinada por um oficial autorizado, ou documento similar;
- prova de que a empresa aérea operadora possui um COA válido;
- prova de que a empresa aérea operadora possui um TSP aprovado;
- prova da existência de seguro mediante cópia de um contrato de seguro, cópia de um certificado de uma seguradora que demonstre que o seguro está em vigor ou recibo escrito do pagamento do prêmio do seguro;
- para empresas aéreas australianas, cópia da determinação da Comissão de Serviços Aéreos Internacionais (IASC) competente. Na Austrália, a IASC aloca às empresas aéreas australianas a capacidade disponível sob os acordos de serviços aéreos;
- prova de designação como, por exemplo, uma Nota de Terceira Pessoa de uma autoridade competente dando permissão à realização dos serviços, uma declaração da empresa aérea de que é designada pelo governo/autoridade competente de seu país de origem;
- detalhes da aprovação do quadro de horários e das aeronaves como, por exemplo, cópia do quadro de horários proposto.

Um modelo de IAL para Código Compartilhado foi anexado à resposta à consulta e, posteriormente, juntado a estes autos como doc. SEI nº 4145944. Mais informações sobre os requisitos para uma IAL podem ser encontrados no portal do Departamento de Infraestrutura, Transporte, Cidades e Desenvolvimento Regional, no endereço eletrônico: <https://www.infrastructure.gov.au/aviation/international/ial/index.aspx>. A legislação e os regulamentos aplicáveis também estão disponíveis *online*. Não há formulário de solicitação *per se*. As empresas aéreas solicitam-na submetendo um requerimento ao Departamento.

12. COMPARAÇÃO DE CRITÉRIOS PARA AUTORIZAÇÃO DE OPERAÇÕES EM CÓDIGO COMPARTILHADO

12.1. Entre os diversos modelos consultados, é unânime entre os países que as provisões dos ASAs são fonte de critério para a operação em código compartilhado. É importante também destacar que apenas dois dos oito países que responderam à consulta exercem algum tipo de controle e análise sobre os acordos ou contratos firmados entre as empresas aéreas para a realização de *code share*.

12.2. O distanciamento da análise destes acordos entre privados demonstra que a ênfase da autoridade aeronáutica não recai sobre critérios de concorrência, uma vez que as disposições de tais contratos versam sobre custos, lucros, participação de receitas, entre outras, que são relevantes às autoridades de defesa da concorrência.

12.3. Na amostra analisada, observou-se que 3 dos 8 países exigem que as operações em código compartilhado sejam periodicamente renovadas ou que tenham um prazo de duração previamente determinado. Nestes três casos, as regulações também exigem a autorização prévia. O lado positivo deste critério de renovação ou limite de vigência das cooperações reside no fato de que as autoridades passam a administrar um número muito menor de autorizações, já que com o decorrer do tempo algumas delas perderiam automaticamente sua validade. Também, isso permite à autoridade uma oportunidade de ponderar a solicitação de renovação ou novas cooperações com base nos resultados anteriores. Como não há bônus sem ônus, a perda de validade das autorizações por decorrência de tempo – sobretudo quando este prazo é muito curto, como é o caso da Espanha, onde a renovação deve ser realizada a cada temporada IATA – acarreta um maior volume de trabalho para os reguladores que devem constantemente renovar os pedidos de autorização.

12.4. Com relação à autorização prévia, um número maior de países adota este critério, cinco de oito. Não foi possível levantar informações que indiquem se, além da autorização, as respectivas autoridades aeronáuticas realizam algum tipo de inspeção quando da realização das operações. A justificativa para este modelo, como já abordado nesta Nota Técnica, é permitir que a autoridade de aviação civil tenha informações sobre quantas e quais operações são realizadas nesta modalidade de cooperação entre empresas. Este dado é relevante para planejamento de políticas em aviação, negociação de ASAs, bem como auxiliar nas apurações sobre prática desleal à concorrência. Por outro lado, há a possibilidade de que existam operações executadas diferentes daquelas informadas para o pedido de autorização, fazendo com que este dado deva sempre ser duplamente verificado.

12.5. Chama a atenção, entre os modelos estudados, que quatro dos oito países adotam uma regulação cujo critério de conformidade para operações em código compartilhado são os ASAs e que não requerem autorização prévia por parte das empresas para a realização de operações cooperadas. Este modelo assume que as provisões dos ASAs são públicas e de conhecimento das empresas aéreas, e que é responsabilidade delas manter a adequação com tais normativos. Assim, a fiscalização pela autoridade aeronáutica nestes casos se dá por amostragem ou por denúncia, e recai sobre as operações realizadas. Uma possível desvantagem de um modelo que não requer autorização prévia é a inexistência de um banco de dados ou informações que permitam consultar com agilidade quais são as tendências da cooperação entre empresas aéreas, insumo para ações de planejamento estratégico.

12.6. Diante do exposto e com base na pesquisa realizada, foi possível observar modelos na experiência internacional, que vão desde a regulamentação prévia das operações até o monitoramento do mercado. Assim, é razoável considerar que cada país adota modelagem alinhada com a complexidade; características e dinamicidade do mercado de aviação civil. O quadro abaixo apresenta breve síntese dos critérios adotados pelos países para fins de aprovação de operações em códigos compartilhados.

Critérios para autorização de código compartilhado conforme cada país da consulta							
País	Adequação com ASA	Autorização prévia	Renovação	Analisa concorrência	Analisa o acordo	Aprovação complexa (mais de um órgão)	Fiscalização
Austrália	x	x	x			x	N/A
Chile	x						amostragem
Colômbia	x	x		x	x		aprovação
Espanha	x	x	x	N/A	x		N/A
Finlândia	x						denúncia
Malta	x						N/A
Nova Zelândia	x	x	x				N/A
Reino Unido	x						N/A
Brasil	x	x					aprovação

QUADRO SINÓPTICO DA SITUAÇÃO REGULATÓRIA ESTRANGEIRA CONSULTADA

12.13. As informações obtidas sobre a regulação estrangeira pesquisadas foram sintetizadas e avaliadas quanto a suas principais características no quadro abaixo, para melhor visualização:

País	Regras	
Austrália	As empresas aéreas que pretendam comercializar assentos e/ou capacidade de carga de ou para a Austrália sob acordos de código compartilhado com outra empresa aérea devem solicitar uma Licença de Empresa Aérea Internacional (IAL) em conformidade com o Ato de Navegação Aérea de 1920 e o Regulamento de Navegação Aérea de 2016 daquele país. Segundo o modelo de requerimento de IAL para a exploração de serviços aéreos internacionais sob compartilhamento de código, entre as condições exigidas, os serviços deverão ser operados de acordo com os direitos de capacidade e de frequência titularizados nas rotas especificadas no acordo ou acordos internacionais em vigor entre os governos da Austrália e do país da outra empresa aérea envolvida e, além disso, os quadros de horários deverão ser de tempos a tempos aprovadas pelo Secretário do Departamento de Infraestrutura, Transporte, Cidades e Desenvolvimento Regional ou seu substituto.	Há aprovação e compartilhado aérea internaci
Chile	Desde 1979, não é obrigatório que as empresas aéreas submetam os acordos de código compartilhado celebrados para aprovação ou registro.	Trata de model <i>posteriori</i> do ci

	<p>Algumas empresas, porém, adotam a prática de apresentá-los para que a Junta de Aeronáutica Civil (JAC) os revise e esta, apenas se manifesta, caso se detectem vulnerações aos acordos internacionais existentes entre o Chile e o terceiro país envolvido.</p> <p>Não é necessária a aprovação de quaisquer outras autoridades chilenas para a realização das operações, tais como as autoridades concorrenciais. Contudo, a lei lhes permite intervir em todos os casos em que se detectem possíveis vulnerações à liberdade de concorrência.</p>	internacionais (aéreas que real
Colômbia	<p>A legislação colombiana em matéria aeronáutica estabelece ser obrigatória a submissão dos contratos de código compartilhado à aprovação da Autoridade de Aviação Civil (Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil - UAEAC).</p> <p>Não é necessária a aprovação de outras autoridades governamentais, além da UAEAC, para a realização das operações em código compartilhado.</p>	<p>Trata-se de mo entre as empres elas possam re</p> <p>Há uma preocu expressa no ite Colômbia.</p>
Espanha	<p>As operações em código compartilhado devem ser aprovadas pela Agência Estatal de Segurança Aéreas (AESA), ao menos 30 dias antes início das operações.</p> <p>Não é necessária a aprovação de outras autoridades, além da AESA, para a realização das operações em código compartilhado.</p>	Trata-se de mo entre as empres elas possam re
Finlândia	<p>O compartilhamento de códigos é acordado entre Estados nos ASAs. A política finlandesa é liberal e aplica-se a todas as questões relacionadas a direitos de tráfego, não havendo instruções ou regras especiais que se apliquem apenas às operações em código compartilhado.</p> <p>A Autoridade de Aviação Civil toma alguma ação apenas se houver notificação de problemas e pode orientar as empresas aéreas que venham a solicitar esclarecimentos prévios sobre as possibilidades de realização de operações em código compartilhado antes de iniciados os acordos com esse fim.</p> <p>Segundo as informações fornecidas pela autoridade finlandesa, na prática, houve pouquíssimos casos em que os concorrentes informaram possíveis violações dos ASAs e, na maioria desses casos, a autoridade concluiu que as possíveis violações não ocorreram de fato.</p>	Trata-se de mo acordos de cód
Malta	<p>Normalmente, apenas uma notificação é requerida, caso haja e tenham sido aprovadas provisões sobre código compartilhado nos acordos bilaterais aplicáveis.</p> <p>Antes do início das operações em código compartilhado, as empresas aéreas envolvidas devem enviar uma notificação e os detalhes dos voos correspondentes à autoridade de aviação civil.</p> <p>A apresentação e a aprovação do acordo não são exigidas. Contudo, podem ser solicitados detalhes adicionais em caso de possível violação à provisões constantes dos acordos bilaterais de serviços aéreos.</p>	Trata-se de mo acordos de cód aéreas.
Nova Zelândia	<p>O código compartilhado é tratado como um exercício de direitos de tráfego e, portanto, exige-se das empresas aéreas uma licença.</p> <p>Além disso, empresas aéreas que ofereçam serviços com destino ao país, inclusive aquelas que o façam apenas mediante compartilhamento de código, também devem apresentar seus quadros de horários para cada temporada IATA.</p> <p>Nenhuma aprovação do acordo de código compartilhado em si é exigida.</p> <p>Com base no disposto na Parte 9 do Ato de Aviação Civil de 1990, o Ministro dos Transportes e seus delegatários exercem um papel na regulação da concorrência no mercado de transporte aéreo internacional com relação às alianças entre empresas aéreas e os acordos de código compartilhado</p>	Há aprovação p compartilhado similar, é exigi aeronaves próp
Reino Unido	<p>A autoridade de aviação civil do Reino Unido não impõe requisitos para a aprovação de operações em código compartilhado. As regras a serem seguidas são as previstas nos ASAs.</p> <p>A Autoridade de Competição e Mercados do Reino Unido pode intervir se o compartilhamento de código estiver incorporado em uma <i>joint venture</i> ou acordo mais amplos. Se um acordo de código compartilhado estiver sujeito a imunidade antitruste ou se houver algum elemento de estruturas de espelhamento de preços no âmbito do compartilhamento de código, as autoridades de concorrência deverão se envolver na aprovação. Se houver evidência suficiente de prática anticoncorrencial em um acordo de código compartilhado, as autoridades de concorrência investigarão o fato.</p>	Trata-se de mo não impõe requ compartilhado.

13. SITUAÇÃO REGULATÓRIA DA MATÉRIA, OPORTUNIDADES

13.1. Ante ao exposto no estudo, é possível verificar que as operações em código compartilhado podem apresentar riscos de naturezas e gravidades distintos. Em maior magnitude, estariam os riscos à concorrência, pela possível concentração de mercado e outros quanto às relações de consumo: distribuição da responsabilidade civil entre os diversos transportadores (transportador apenas, comercializador e de fato).

13.2. Para estes riscos guarda profunda coerência um sistema de fiscalização pela modalidade autorização prévia. Ocorre que em diversos países, conforme se observou no estudo comparado realizado, as análises de concentração de mercado encontram-se sob competência de autoridades de concorrência dos países, e não necessariamente sob as autoridades de aviação civil, o que parece ser o caso brasileiro também.

13.3. Destarte, antes de avançar sobre conclusões quanto à regulação do código compartilhado no âmbito de competências da ANAC, é preciso analisar o art. 192 e 193 do CBAer, que consiste na base legal da regulação para o tema.

Art. 192. Os acordos entre exploradores de serviços aéreos de transporte regular, que impliquem em consórcio, pool, conexão, consolidação ou fusão de serviços ou interesses, dependerão de prévia aprovação da autoridade aeronáutica.

Art. 193. Os serviços aéreos de transporte regular ficarão sujeitos às normas que o Governo estabelecer para impedir a competição ruínoza e assegurar o seu melhor rendimento econômico podendo, para esse fim, a autoridade aeronáutica, a qualquer tempo, modificar frequências, rotas, horários e tarifas de serviços e outras quaisquer condições da concessão ou autorização.

13.4. É possível considerar que, quando da redação do art. 192 CBAer, em 1986, o legislador tivesse em mente os riscos à leal concorrência que os atos de consorcio, pool e associação (entre eles o código compartilhado) pudessem representar.

13.5. Ocorre que após a edição de leis quanto à criação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, bem como a Lei de criação da ANAC, as competências diretas para o gerenciamento destes riscos encontram-se no CADE e subsidiariamente na ANAC.

13.6. Por seu turno, a Portaria nº 70/DAC/1999, quando elaborada pelo DAC, tomou em consideração o art. 192 CBAer, enquanto forma de fiscalização (autorização prévia), mas não quanto ao objeto regulado, (competição ruínoza no setor). Se este risco já se encontra tutelado pelas normas posteriores do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), a norma que substituirá a Portaria nº 70/1999 do DAC deve preocupar-se com a regulação dos riscos que se encontram dentro das competências da ANAC e, conseqüentemente, escolher o modelo fiscalizatório que melhor tutele o risco identificado.

13.7. Uma vez que o principal critério de análise que possui a Agência para as operações em código compartilhado está fixado nos Acordos sobre Serviços Aéreos, fica claro que o modelo fiscalizatório na forma “autorização prévia” não é a modalidade mais indicada para dissuadir que regulados sigam os entendimentos internacionais, uma vez que a eventual infração ocorre ao operar, e não em etapa prévia, como a autorização.

13.8. Em síntese, conclui-se que uma vez que as competências para a regulação da concorrência nas operações em código compartilhado fazem parte das atribuições do SBDC, o espaço para reforma da regulação é maior, e seria possível que a regulação, cuja tônica recai sobre os entendimentos internacionais (ASAs), adotasse um formato semelhante ao de países como o Chile, Reino Unido, Malta ou Finlândia, sem uma necessária autorização prévia e uma fiscalização realizada nas operações ou comercialização dos voos operados (inspeção), atuando por denúncia e amostragem considerado o risco à atividade.

14. AVALIAÇÃO DAS ALTERNATIVAS

14.1. Conforme apontado anteriormente, são 2 (duas) as alternativas em análise:

(Alternativa 1) manter as normas que definem o modelo regulatório em vigor previstas na Portaria nº 70/DGAC, de 1999 em um novo ato normativo da ANAC a ser proposto em substituição ao ato expedido pelo DAC, mantendo a autorização prévia; ou

(Alternativa 2) extinção da autorização prévia, maior publicidade e transparência sobre os ASAs e fiscalização por denúncia e eventual inspeção por amostragem.

14.2. Considerada a oportunidade de revisão da Portaria nº 70/1999 do DAC, por força do disposto na Lei nº 11.182/2005 que determina em seu artigo 47, inciso I, que: “os regulamentos, normas e demais regras em vigor serão gradativamente substituídos por regulamentação a ser editada pela ANAC(...)”. Bem como a experiência de outros países, que tem demonstrado que o risco oferecido quando uma empresa opera em código compartilhado fora das previsões em ASAs é relativamente pequeno, o presente estudo indica que para o critério atualmente vigente, o melhor mecanismo para a fiscalização seria *post factum*, (inspeção) e não a autorização prévia.

14.3. No entanto, o número de operações em *code share* tornaria impossível que se realizasse fiscalização em forma de inspeção. Como resposta a este impasse, vários países adotam o modelo de fiscalização por denúncia. De fato, os regulados, sobretudo os concorrentes, possuem especial interesse em que seus competidores atuem de forma ordenada com a regulação, e têm grande capacidade técnica de realizar tal monitoramento e conseqüente denúncia ao ente regulador. Assim é o modelo adotado pela Finlândia e em certa medida pelo Chile.

14.4. Vale ressaltar que, mesmo com modelo de autorização prévia (Alternativa 1), não está garantido que as empresas aéreas realizem operações em código compartilhado apenas dentro do escopo das operações aprovadas nos ASAs e de acordo com a regra vigente. Portanto, o custo de fiscalização (*post factum*) das 2 alternativas é equivalente.

14.5. Como oportunamente mencionado, ao deixar o modelo de fiscalização de autorização prévia, o regulador pode perder uma fonte de dados preciosa para o planejamento de negociações internacionais e monitoramento de mercados. Assim, o normativo a ser elaborado deverá levar em consideração a adoção de um sistema de comunicação à autoridade de aviação civil. Esta medida poderá suprir a necessidade por dados, bem como atenderá às consultas que esta ANAC recebe de entes como o Ministério Público e Poder Judiciário quanto à existência de contratos de código compartilhado entre empresas, com objetivo de instruir processos conduzidos em suas jurisdições.

14.6. Neste particular, poderá servir de orientação para a elaboração de nova regulação a experiência de países que tornam pública a informação sobre a existência dos acordos de código compartilhado entre empresas, quais rotas são operadas por estas, etc. Deste modo, poderia a concorrência monitorar de forma mais eficaz as operações das demais empresas para elaborar eventuais denúncias, seja quanto à concentração de mercado, seja quanto ao descumprimento dos entendimentos internacionais. Igualmente, estas informações, dispostas de forma pública, serviriam para a identificação de corresponsáveis em uma cadeia de prestação de serviços como ocorre nas consultas para instrução de ações judiciais quanto à tutela do consumidor.

14.7. Assim, a proposta é que seja adotada a Alternativa 2 na elaboração de uma nova norma, e que contenha as seguintes diretrizes:

1. Suprimir a etapa de autorização prévia para operações em código compartilhado, com o reforço do princípio da lealdade e da confiança nas relações de direito público entre o ente regulador e os regulados, sem prejuízo da responsabilização do regulado pelas infrações ao direito interno e às normas internacionais aplicáveis às operações;
2. Criação de uma etapa de registro onde as empresas declarem com quais operadores ou comercializadoras mantêm acordos de código compartilhado e quais rotas estão incluídas nestes acordos;
3. Fiscalização das operações quanto à aderência aos ASAs por meio de inspeção. Assim, utilizar-se-ia a técnica mais adequada para a identificação de transgressões à norma e que tal inspeção se realizasse mediante denúncia ao ente fiscalizador eventualmente conjugada com inspeção por amostragem;
4. Formalização do registro de operadores em *codeshare* e rotas operadas também pode servir de base para elaboração de consultas quanto a indícios de atos de concentração, para cotejo com os entendimentos internacionais vigentes e consulta dos entes como Ministério Público e Poder Judiciário;

14.8. Apesar de identificar-se uma mudança normativa que poderá redundar em um trabalho administrativo maior no começo da implementação, a norma, nos contornos do que se propõe nesta diretriz, espera ter como ganhos – com o fim do processo de autorização prévia para operações em código compartilhado – a redução de burocracia e procedimentos para empresas aéreas. Também é esperado que, com o aumento da transparência por meio de um registro público das empresas que compartilham códigos, haja maior controle social, aperfeiçoando assim a atuação fiscalizatória.

14.9. Adicionalmente, abre-se a oportunidade para discutir eventual revisão das limitações constantes no §3º do art. 3º da Portaria nº 70:

Art. 3º No transporte aéreo internacional somente poderão operar em Código Compartilhado as empresas aéreas designadas.

(...)

§3º O código de identificação do voo de uma empresa aérea da outra Parte Contratante poderá constar em voo doméstico, desde que os pontos a serem ligados estejam previstos em Acordo Bilateral, e a empresa estrangeira não transporte ou comercialize tráfego local. (grifo nosso)

14.10. Conforme tal dispositivo, a capacidade ociosa existente entre dois pontos no território nacional não pode ser operada ou comercializada por empresa estrangeira. Uma possibilidade a ser eventualmente explorada, com fins a permitir maior dinamismo e eficiência ao setor, seria considerar que tal capacidade fosse explorada via código compartilhado, exclusivamente por empresa nacional como comercializadora desta capacidade a ser operada por empresa estrangeira. Por oportuno, cumpre mencionar que esta alteração normativa, por si, não necessariamente surtirá efeitos de imediato, pois tanto para carga como para passageiros há o

desafio de não-contaminação entre embarque e desembarque internacional e doméstico, assim como a necessidade de que seja garantida a reciprocidade em favor de empresas nacionais que operem em iguais condições no exterior.

15. CONCLUSÕES

15.1. Conclui o presente estudo que a Portaria nº 70/1999/DAC deverá ser revogada e substituída por Resolução da ANAC a fim de ajustar o objeto de regulação ao seu risco associado e às competências da ANAC, bem como a forma de fiscalização da norma.

15.2. Considerando o exposto na literatura internacional, nos estudos comparados e na legislação vigente, ganhará maior efetividade uma norma cuja forma de fiscalização deixe de ser a autorização prévia e passe à inspeção.

15.3. Sugere-se pelo exposto que a Diretoria considere por oportuna a atualização da Portaria nº 70/1999/DAC à luz das diretrizes apontadas no presente estudo.

15.4. É a Nota Técnica. À consideração superior.

Notas:

[1] A Instrução Normativa nº 154, de 2020, estabelece em seu art. 11 que “Os recursos alocados no processo regulatório e a profundidade da análise devem ser proporcionais à complexidade e à significância do problema regulatório enfrentado”, disposição aderente às diretrizes do “Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR”, desenvolvido pela Casa Civil da Presidência da República em coordenação com as Agências Reguladoras Federais. Referida orientação com relação à proporcionalidade da AIR foi posteriormente formalizada no Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, que regulamenta a AIR na Administração Pública Federal e prevê, em seu art. 6º, parágrafo único, que “O conteúdo do relatório de AIR deverá, sempre que possível, ser detalhado e complementado com elementos adicionais específicos do caso concreto, de acordo com o seu grau de complexidade, abrangência e repercussão da matéria em análise”.

[2] Matriz e orientações disponíveis na Intranet da ANAC ([link](#)). O eixo “Significância” possui sete subcritérios, sendo a definição do nível global de significância equivalente ao do subcritério com avaliação mais alta (se há um subcritério com pontuação “Muito alta”, esta será a significância do tema para fins da AIR). No preenchimento da equipe as notas para os subcritérios foram as seguintes: Safety e Security – Muito baixa; Experiência do usuário – Baixa-Moderada; Concorrência e facilitação – Moderada-Alta; Meio ambiente – Muito baixa; Custos ao mercado – Muito baixa; Custos internos – Baixa-Moderada; Reputação – Moderada-Alta.

[3] *Defining the problem correctly is probably the single most important step in the preparation of a new initiative because if the problem (and its causes) is poorly understood then it will be difficult to design policies that will be effective on the ground. The tool on how to define problems should be consulted before drafting the roadmap or inception impact assessment*⁶⁰.

COMISSÃO EUROPEIA. *Better Regulation Toolbox*. [Bruxelas], 2017. p. 39. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox_en.

[4] Relatório GTQN/SPI sobre as reuniões realizadas com a GTNA sobre Tema 19 da Agenda Reguladora 2019-2020.

[5] Relatório GTQN/SPI sobre as reuniões realizadas com a GTNA sobre Tema 19 da Agenda Reguladora 2019-2020.

[6] “Caso se verifique que os possíveis riscos e falhas existentes no tema são insignificantes ou reduzidos a ponto de não exigirem controle prévio por parte da Agência, ter-se-ia em verdade a falta de um problema regulatório no contexto, o que limitaria a discussão às ações necessárias para retirada das medidas de intervenção hoje aplicadas. Tal discussão se amoldaria, a depender das constatações da equipe, à hipótese de dispensa de AIR prevista no inciso VII do caput do art. 4º do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, atrelada ao desenvolvimento de “ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios”. Na outra ponta, caso se observe que há riscos e falhas cuja mitigação não seja suficiente por meio da autorização prévia, poderiam ser constatados “Risco Inaceitáveis” ou “Falhas de Mercado”, conforme categorias de problemas regulatórias previstas no Guia de AIR da Casa Civil” (Relatório GTQN/SPI). (BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/regulacao>.)

[7] ICAO Doc. 9626 Chapter 9 (IV-9-1) 2018 3ª Ed.

[8] conceito que se extrai do Resumo Executivo da Circular 269-AT/110 da OACI

[9] ICAO Doc 9626 Chapter 9 (IV-9-2)

[10] 2007 STEER, D.G. Competition impact of airline code-share agreements (p. 8-9) disponível em (<https://ec.europa.eu/competition/sectors/transport/reports/airlinecodeshare.pdf>)

[11] *Idem* p.9

[12] 2017 CADE. Cadernos do CADE: Mercado de Transporte Aéreo de Passageiros e Carga (p.9-10)

[13] 2007 STEER, D.G. Competition impact of airline code-share agreements (p. 9) disponível em (<https://ec.europa.eu/competition/sectors/transport/report/airlinecodeshare.pdf>)

[14] Code Sharing in International Aviation: a discussion paper – Bureau of Transport and Communication Economic of Australia (1996)

[15] 2007 STEER, D.G. Competition impact of airline code-share agreements (p. 22)

[16] *Idem* p. 23

[17] 2017 CADE. Cadernos do CADE: Mercado de Transporte Aéreo de Passageiros e Carga (p. 76).

[18] *Ibidem*, p. 76.

[19] GUARANYNS, M P. Análise jurídica da política regulatória de Transporte Aéreo no Brasil: 2000-2010 (tese de mestrado Unb) p. 33

[20] VASQUEZ, B. L. La potestad de inspección de la Administración Pública. Cuadernos del Tribunal Constitucional (2015) p. 52

[21] Até mesmo quando a análise versa sobre o mérito concorrencial, existe a possibilidade de valer-se da colaboração da concorrência para a oposição de razões para o indeferimento do pleito – como é o caso do DoT quando analisa previamente os pedidos de autorização para operações em código compartilhado.

FÁBIO CARVALHO DINIZ
Especialista em Regulação de Aviação Civil

DIOGO FERNANDO ARBIGAUS
Gerente Técnico de Negociação de Acordos de Serviços Aéreos

ROQUE FELIZARDO DA SILVA NETO
Gerente de Acesso ao Mercado



Documento assinado eletronicamente por **Roque Felizardo da Silva Neto, Gerente**, em 11/12/2020, às 10:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Diogo Fernando Arbigaus, Gerente Técnico**, em 11/12/2020, às 10:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Fábio Carvalho Diniz, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 14/12/2020, às 11:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **4116835** e o código CRC **A96BFA82**.



NOTA TÉCNICA Nº 10/2021/GTNA/GEAM/SAS

1. ASSUNTO

Proposta de regulamentação das regras de acesso ao mercado de serviços aéreos de natureza comercial no Brasil por empresas estrangeiras, e revisão da Portaria nº 70/DGAC, de 1999, que dispõe sobre o Código Compartilhado..

2. REFERÊNCIAS

2.1. **00058.042175/2019-47**

2.2. **Portaria DAC nº 70 de 1999 sobre código compartilhado.**

3. ANEXOS

3.1. I – Minuta de Resolução

3.2. II - Minuta de aviso de consulta pública

3.3. III - Justificativa de consulta pública

3.4. IV – Minuta de compêndio de elementos de fiscalização

4. OBJETIVO

4.1. A presente Nota Técnica objetiva apresentar dois temas regulatórios sob a competência da SAS com proposta de regulação das regras de acesso ao mercado de serviços aéreos de natureza comercial no Brasil por empresas estrangeiras; bem como a revisão das normas atualmente vigentes sobre operações em código compartilhado consolidadas na Portaria nº 70/DGAC, de 1999.

5. SUMÁRIO EXECUTIVO

5.1. A presente Nota Técnica encontra-se, na parte expositiva, dividida em dois eixos temáticos. O primeiro deles versa sobre as regras de acesso ao mercado de serviços aéreos de natureza comercial no Brasil por empresas estrangeiras. O objetivo é conferir maior instrumentalidade regulatória aos procedimentos adotados pela área competente, assim como buscar o devido alinhamento à Lei nº 13.874 (chamada Lei de Liberdade Econômica) aprovada em 20 de setembro de 2019.

5.2. A abrangência dos estudos da presente Nota Técnica, quanto ao tema do primeiro eixo, atinge as empresas estrangeiras que pretendem realizar operações internacionais regulares e não-regulares que sirvam pelo menos um ponto no Brasil. Ademais, a proposta de norma tem por objetivo alcançar situações excepcionais e temporárias de prestação de serviços entre dois pontos no território nacionais, por empresas estrangeiras, quando não existe a oferta do serviços no território nacional e, ao mesmo tempo, configura-se situação de interesse público. Essas situações, por não estarem disciplinadas na regulamentação vigente causam insegurança jurídica e foram inclusive objeto de deliberação pela Diretoria Colegiada da ANAC anteriormente. Destacando que a regulamentação proposta não tem por objetivo alcançar as operações de empresas de táxi aéreo estrangeiras.

5.3. Por seu turno, o segundo eixo temático versa sobre proposta de atualização da regulação quanto às operações em código compartilhado. A regulação vigente, Portaria nº 70 de 1999, editada pelo então Departamento de Aviação Civil – DAC, foi construída sob a tônica da autorização prévia como forma de fiscalização. Ademais, pauta-se por um modelo onde a autoridade de aviação civil estaria investida de poderes para análise de atos de concentração e direito da concorrência sobre o tema. De acordo com o estudo prévio

elaborado e apresentado à Diretoria Colegiada (Processo 00058.042175/2019-47), que levou em consideração as evoluções normativas sobre o tema, bem como as boas práticas internacionais, sugere-se um novo modelo, sem autorizações prévias, com foco na autorregulação e na fiscalização a posteriori de caráter amostral. Entende-se que esse modelo é mais eficiente, notadamente porque não compete à ANAC realizar análises pontuais sobre atos de concentração e concorrência, competências atribuídas ao Conselho de Administração e Defesa da Concorrência – CADE. A ANAC continuará exigindo o registro desses acordos com o intuito de acompanhar o mercado e fornecer ao CADE os subsídios necessários para a realização de suas atribuições

5.4. Pelos referidos temas guardarem conexão entre si, e considerando ainda os objetivos pretendidos por meio do Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, que dispõe sobre a revisão e consolidação de atos normativos, a área técnica sugere a edição de um único ato regulatório (Resolução), conforme a minuta apresentada nos autos do processo.

5.5. Dessa forma, inicialmente é apresentado uma breve análise sobre o Tema I (regras de acesso ao mercado de serviços aéreos de natureza comercial no Brasil por empresas estrangeiras), onde é apresentado o problema regulatório, os objetivos da norma e a proposta para regulamentação.

5.6. Em seguida é apresentado o Tema II (regulação das operações em código compartilhado), onde serão apresentadas as justificativas para a proposta apresentada, uma vez que o estudo contendo a análise de impacto regulatório foi apresentada na Nota Técnica Nº 9/2020/GTNA/GEAM/SAS (SEI 4116835).

5.7. Em linhas gerais, é observado o baixo impacto regulatório da proposta de norma, tendo em vista que, em grande parte, trata-se da positivação de procedimentos já adotados pela Agência atualmente. A única mudança estrutural sugerida é a eliminação da chamada autorização de funcionamento para as empresas estrangeiras que pretendam operar voos internacionais para o Brasil. Atualmente são exigidas duas autorizações: de funcionamento e de operação. Propõem-se a eliminação da autorização de funcionamento, com base no art. 14 da Lei de Liberdade Econômica. Assim, a atuação da ANAC estaria centrada na autorização de operação que é pautada por critérios de segurança operacional, reduzindo, portanto, os custos regulatórios do processo.

5.8. Pelas razões expostas, e com fundamento no artigo 4º do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, mais especificamente no inciso VII e parágrafo 1º, apresentar-se-á uma versão simplificada da Análise de Impacto Regulatório - AIR tendo em vista a baixa complexidade e significância dos impactos provocados pelas alterações propostas. Ressalta-se, no entanto, que a proposta foi objeto de amplas discussões técnicas ao longo dos últimos doze meses e pautou-se pelas informações adquiridas nos processos de implementação das normas vigentes e identificação de oportunidades de melhorias, além de análise das experiências internacionais em relação aos temas abrangidos pela norma.

TEMA I – REGRAS DE ACESSO AO MERCADO DE SERVIÇOS AÉREOS DE NATUREZA COMERCIAL NO BRASIL POR EMPRESAS ESTRANGEIRAS ANÁLISE

6. INTRODUÇÃO

6.1. Frequentemente, a Agência recebe pedidos de empresas estrangeiras, por intermédio da Gerência de Acesso ao Mercado da Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos (GEAM/SAS), para operar voos com origem e/ou destino no Brasil. As empresas estrangeiras podem operar voos internacionais na modalidade regular ou não regular, de carga e passageiros.

6.2. O acesso ao mercado brasileiro de serviços aéreos internacionais, por parte de empresas estrangeiras, é disciplinado principalmente por Acordos bilaterais de Serviços Aéreos firmados entre os países e por Memorandos de Entendimento – MoU assinados entre as autoridades aeronáuticas das Partes.

6.3. Os ASAs e MoUs estabelecem os direitos gerais de acesso, tais como direitos de tráfego, capacidade e frequência. Ademais, podem incluir como requisito a designação das empresas aéreas para a realização de voos regulares entre as partes. O objeto central dos ASAS são as operações regulares, no entanto, em alguns textos constam também cláusulas referentes às operações não regulares, na maioria das vezes, conferindo às autoridades aeronáuticas a prerrogativa de disciplinar o acesso a esse tipo de operação. No entanto, os entendimentos internacionais não tratam de requisitos procedimentais para a autorização de operação de empresas estrangeiras, que são definidos por cada autoridade aeronáutica.

6.4. A ANAC estabelece os procedimentos para a autorização dessas operações bem definidos em MPR (manual de procedimentos), mas ainda não positivados em regulação da Agência. A resolução em tela visa suprir essa lacuna normativa. Importante também destacar que os procedimentos atualmente adotados pela ANAC baseiam-se nos dispositivos da Lei nº 7.565/ 1986 - Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA, que tratam apenas dos voos regulares e, portanto, não há disciplina legal a respeito dos voos não-regulares. O CBA, em seus artigos 205 e 206, estabelece que, uma empresa estrangeira, para operar voos internacionais regulares com origem e/ou destino no Brasil, precisa obter a autorização de funcionamento e a autorização de operação.

6.5. Isso implica processo duplicado, no âmbito da ANAC, submetido duas vezes à aprovação da Diretoria Colegiada. A norma propõe a unificação desses dois processos em um só, no qual será feita a verificação dos requisitos de segurança operacional e de adequabilidade jurídica da operação solicitada. O novo procedimento trará maior eficiência e redução do custo regulatório para autorização de empresas estrangeiras operarem voos regulares; além de contemplar inovações promovidas pela Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, conhecida como Lei de Liberdade Econômica, que, entre outras coisas, elimina a exigência de aprovação governamental prévia para os atos constitutivos de empresas.

6.6. Em paralelo, outra questão endereçada pela norma é a autorização de operações não regulares por empresas estrangeiras entre dois pontos do território nacional, apenas em situações extraordinárias, quando não existe a oferta do serviço, capacidade de oferta imediata por empresas nacionais, ou em casos de flagrante urgência e interesse público. Nos últimos anos, algumas situações atípicas foram levadas à deliberação da Diretoria Colegiada em razão da inexistência de dispositivo que discipline o tema. Exemplo disso foi o caso concreto objeto de análise pela Diretoria Colegiada da ANAC durante a deliberação do processo nº 00058.102873/2015-85, que trata acerca da possibilidade de execução, por empresas estrangeiras, de serviços não-regulares entre pontos do território brasileiro.

6.7. Acredita-se que em algumas situações, apesar do dispositivo legal que proíbe a cabotagem, a configuração de excepcionalidade e o flagrante interesse público encontram amparo legal para autorizações pontuais e extraordinárias. Essas autorizações visam atender ao interesse público, na medida em que se buscam maneiras de ofertar serviços onde, em razão da indisponibilidade, desinteresse ou falta de capacidade técnica ou operacional das empresas brasileiras em atender as necessidades referentes ao transporte de passageiros ou cargas, ou prestação de outros serviços especializados, ocorrem deficiências de oferta de serviços no mercado, ainda que de maneira transitória..

6.8. O assunto foi discutido durante a elaboração da Resolução nº 440, de 09 de agosto de 2017, que trata do registro prévio de operações não-regulares. A proposta original trazia dispositivos que disciplinariam o acesso ao mercado de empresas estrangeiras prestando serviços não-regulares que não estivessem previstos em Acordos de Serviços Aéreos (ASA). Contudo, conforme decisão da Diretoria Colegiada da ANAC (SEI 0981660), fundamentada no voto do Diretor Juliano Noman (SEI 0927569), no processo 00058.030584/2015-77, os dispositivos que propunham regulamentar o acesso foram retirados da norma aprovada e houve a determinação para que uma norma específica fosse submetida à Diretoria.

6.9. Em suma, a resolução proposta 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) simplificar 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.

7. ANÁLISE E DEFINIÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO

7.1. Contextualização da Situação-Problema

7.1.1. Operações Não Regulares

7.1.1.1. Atualmente a Agência dispõe de um processo bem estruturado para receber e analisar as solicitações de empresas para operar voos não-regulares.

7.1.1.2. Para efetuar a solicitação, o interessado deve encaminhar à ANAC, via SEI, os seguintes formulários - disponíveis na página da ANAC -: i) Habilitação de Empresas Estrangeiras Não-Regulares, ii) FOP 129-3 e Formulário de Declaração AVSEC para processos de Serviços Aéreos, iii) instrumento de

nomeação do representante legal, iv) cópia de certificado de seguro da aeronave, v) Certificado de Operador Aéreo, vi) Especificações Operativas e vii) contrato de intercâmbio de aeronave, caso exista. Todos os documentos devem estar dentro de suas respectivas validades, e, ainda, a procuração deve ser apostilada, traduzida por tradutor juramentado e registrada em Registro de Títulos e Documentos, nos termos da Lei nº 6.015/1973.

7.1.1.3. A exigência de procuração registrada e apostilada decorre de requisito legal, presente na Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos. O art. 129, 6º da referida Lei dispõe que está sujeito ao registro, no Registro de Títulos e Documentos, para surtir efeitos em relação a terceiros, todo documento de procedência estrangeira, acompanhado da respectiva tradução. Em relação à documentação técnica, os requisitos estão dispostos no RBAC 129 que regulamenta a operação de empresas estrangeiras no que tange ao transporte aéreo público e no RBAC 108 que estabelece regras de segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita.

7.1.1.4. Para análise do pedido, a GEAM, além de observar se a procuração cumpre os requisitos legais, elabora consultas à Gerência de Certificação de Empresas de Transporte Aéreo-GCTA/SPO e à Gerência de Certificação AVSEC GTCA/SIA. Após o parecer favorável desses dois setores, a empresa é habilitada a realizar operações não regulares por tempo limitado. A habilitação conferida à empresa não é para uma operação singular e sim válida por determinado período de tempo, sendo sua validade vinculada ao vencimento dos documentos constantes do processo, tais como certificado de seguro, procuração, Certificado de Operador Aéreo (COA) ou Especificações Operativas (EO), entre outros, não havendo impedimento para que a empresa renove essa habilitação periodicamente.

7.1.1.5. A documentação jurídica exigida para esse tipo de operação tem por objetivo verificar se o outorgado possui poderes para representar a empresa, bem como permitir que a ANAC possa contatar o responsável com maior agilidade na hipótese de alguma ocorrência, enquanto a documentação técnica permite à Agência cumprir o objetivo de assegurar que as empresas que pretendam operar para o Brasil cumpram os padrões de segurança estabelecidos, ficando assim, aptas à realização da operação solicitada.

7.1.1.6. A importância de condicionar a habilitação à validade dos documentos apresentados decorre de exigência legal, presente no Código Civil para as procurações; e de requisitos regulamentares para a parte técnica. Adicionalmente, permite ainda à Agência verificar se o interessado continua cumprindo regularmente todas as condições apresentadas quando do momento do pedido inicial, evitando a ocorrência de uma operação irregular.

7.1.1.7. Quanto à utilização do termo habilitação, adotado para as empresas não regulares, esta nomenclatura já era usada anteriormente quando o processo era analisado pela antiga Gerência de Operações. A proposta da Gerência é de manter a terminologia de forma a evitar eventuais confusões com a permissão derivada da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, bem como para facilitar a identificação do tipo de processo na Gerência, não tendo correlação com outro tipo de instrumento jurídico.

7.1.1.8. Não obstante a ANAC não ter normativo regulamentando o tema, é importante esclarecer que existem informações acerca dos requisitos no site da Agência em português, além do processo estar disposto no MPR/SAS-320-R01.

7.1.1.9. Aproveitando a ocasião e o fato de que o CBA não dispõe sobre o tema (operações não regulares) é fundamental que a Agência defina os requisitos que considera mais adequados para que essas empresas possam acessar o mercado. Ademais, a edição de norma pela ANAC e não pelo poder legislativo, possibilita que ajustes sejam feitos na norma, quando necessário, de forma que a regulamentação esteja sempre em sintonia com as mudanças na dinâmica do mercado.

7.1.1.10. A empresa estrangeira que pretende operar voos não-regulares, tendo uma habilitação ou autorização, atualmente, deve solicitar a aprovação prévia do programa de voos. A análise realizada pela equipe da Anac sobre o pedido, tem como objetivo avaliar se a operação pretendida está de acordo com as liberdades do ar estabelecidas nos Acordos de Serviços Aéreos (ou outro entendimento firmado entre os países). Caso a operação não esteja dentro dos limites estabelecidos, ou não havendo um Acordo vigente, cabe à área avaliar a conveniência e oportunidade de autorizar tal operação.

7.1.1.11. Ressalta-se que as IACs 1401 e 1402, revogadas por meio da Resolução nº 440, de 09 de agosto de 2017, traziam alguns critérios que auxiliavam a área técnica na análise das operações. Com a revogação das IACs, atualmente, não existe um documento formal de diretrizes endereçado à área técnica para análise e aprovação dessas operações quando fora do escopo dos Acordos de Serviços Aéreos.

7.1.1.12. Por último, importante pontuar que, em vários pedidos de habilitação de empresas para voos não regulares, nota-se que a razão do voo não é diretamente comercial, mas sim de um voo de apoio a um evento, onde, em muitos casos, o próprio organizador do evento é o operador da aeronave. Para casos como esse, entende-se que o processo pode ser ainda mais simplificado, dispensando-se o operador da obtenção da habilitação porque, na maioria das vezes, será realizado apenas um voo, para um evento pontual. Outros exemplos de operações que podem se encaixar nesta categoria são: transporte de equipamentos para eventos esportivos e shows, transporte de peças para reparos emergenciais de equipamentos, repatriação de brasileiros, entre outros.

7.1.2. Operações Regulares

7.1.2.1. Para as empresas que pretendem realizar operações regulares, o Código Brasileiro de Aeronáutica prevê, no art. 205, que para operar no Brasil, a empresa estrangeira deverá ser designada, obter a Autorização de Funcionamento e Autorização para Operar.

7.1.2.2. Assim, temos duas autorizações emitidas pela ANAC. A primeira delas é a Autorização de Funcionamento onde, nos termos do art. 206 do CBA, a empresa encaminha: i)

7.1.2.3. A segunda autorização é a Autorização para Operar, documento definitivo que permite às empresas estrangeiras realizarem o serviço de transporte aéreo. Nos termos do art. 212 do Código Brasileiro de Aeronáutica, a empresa deve apresentar plano técnico e operacional, tarifas que pretende operar entre pontos de escala no Brasil e as escalas no exterior.

7.1.2.4. No que diz respeito à Autorização de Funcionamento outorgada pela ANAC, esta tem a função de autorizar a empresa a constituir-se juridicamente no país. No entanto, o art. 1.134 do Código Civil traz exatamente as mesmas obrigações para as sociedades estrangeiras de forma geral. Nesse sentido, existe uma dupla análise da documentação jurídica da empresa por órgãos distintos: pela ANAC e pela Junta Comercial. Entende-se que a análise feita pela Agência não agrega valor ao processo em razão de não haver avaliação de mérito quanto à documentação, ou seja, a ANAC não avalia atualmente o último balanço patrimonial apresentado ou o conteúdo do estatuto social da empresa, em suma, observa-se o cumprimento dos requisitos dispostos no CBA. Destaca-se que essas questões tampouco são avaliadas para a aprovação pela ANAC de operação de empresas brasileiras.

7.1.2.5. Com a aprovação da Lei nº 13.874/2019, conhecida por Lei de Liberdade Econômica, mudanças foram introduzidas nos processos de registro dos atos constitutivos das empresas. Entre outros pontos, a referida Lei elimina a exigência de aprovação governamental prévia para os atos constitutivos de empresas, impactando, na prática, os processos de autorização de empresas que pretendem operar voos regulares no Brasil, pois de acordo com o CBA, em seus art. 205, II e 206 (requisitos legais), é necessária a obtenção da autorização de funcionamento – ato decisório emitido pela Diretoria Colegiada da ANAC - que possui a função de permitir a empresa constituir-se juridicamente no Brasil.

Art. 14. A Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, passa a vigorar com as seguintes alterações:

(...)

Parágrafo único. O registro dos atos constitutivos e de suas alterações e extinções ocorrerá independentemente de autorização governamental prévia, e os órgãos públicos deverão ser informados pela Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim) a respeito dos registros sobre os quais manifestarem interesse.” (NR)

7.1.2.6. A Lei de Liberdade Econômica, por ser genérica, não revoga expressamente os arts. 205 e 206 do CBA, e, no entendimento desta Gerência, a lei é de aplicação geral, vez que seria um rol exaustivo de Leis a serem alteradas/revogadas, correndo o risco de setores da economia ficarem de fora contrariando assim o sentido da lei.

7.1.2.7. Diante deste fato, entende-se que a partir da vigência da Lei nº 13.874/2019, os artigos do CBA que dispõem sobre a autorização de funcionamento estariam derogados, ficando a Agência dispensada dos

procedimentos prévios estabelecidos no CBA para o registro do ato constitutivo da empresa estrangeira.

7.1.2.8. Todavia, não há de se falar em vazio regulatório, considerando que o art. 1.134 do Código Civil já dispõe dos requisitos para as empresas estrangeiras que pretendam se constituir no país.

7.1.2.9. Quanto à Autorização para Operar, observa-se a desatualização da Lei nº 7.565/86 em relação ao processo adotado pela Gerência de Acesso ao Mercado, pois o art. 212 prevê que a empresa deve apresentar à ANAC planos operacional e técnico, tarifas, escalas e horários. No entanto, apenas os planos técnico e operacional são objetos de análise, visto que vigora no Brasil, para empresas brasileiras e estrangeiras, o regime de liberdade tarifária. Em relação aos horários, estes só são registrados em momento posterior, podendo a empresa realizar alterações de acordo com a disponibilidade da infraestrutura aeroportuária ou de acordo com sua programação e estratégia comercial, logo observa-se que o cumprimento do art. 212, da forma como o código dispõe, não tem seu cumprimento prévio à Autorização para Operar. Portanto nenhum dos dois dispositivos é considerado para a emissão de parecer favorável à Autorização para Operar.

7.1.2.10. No modelo atual, tanto a Autorização de Funcionamento quanto a Autorização para Operar são oficializadas por meio de decisões da Diretoria Colegiada da Agência.

7.1.2.11. Dessa forma, entende-se que a Autorização de Funcionamento poderia ser abolida com base na Lei de Liberdade Econômica, uma vez que, na prática, representa mera formalidade para a empresa que pode requerer junto aos órgãos competentes a sua constituição jurídica no país.

7.1.2.12. Entende-se que a elaboração de uma regra clara corrobora para a atração de empresas estrangeiras para operar serviços aéreos internacionais no Brasil, em um ambiente com segurança jurídica adequada. Assim, esta GEAM, após debates acerca da matéria, optou por apresentar a proposta de resolução que segue anexa. A minuta é acompanhada por comentários nos seus principais trechos, para uma melhor compreensão de cada tópico abordado.

7.2. **Definição do Problema**

7.2.1. Conforme demonstrado na seção anterior, o procedimento para acesso ao mercado das empresas estrangeiras tem três preocupações principais: 1) que as empresas estrangeiras com pretensão de operar no Brasil tenham aqui um representante que venha a ser o responsável com mais agilidade na hipótese de alguma ocorrência; 2) assegurar que as empresas interessadas em operar para o Brasil cumpram os padrões de segurança estabelecidos; 3) dar transparência para as empresas sobre as formas e tipos de operação permitidos para acesso ao mercado brasileiro.

7.2.2. Embora as duas primeiras estejam resguardadas atualmente pelo procedimento estabelecido pela ANAC, que tem como base as exigências previstas no CBA, entende-se que, por não haver uma norma editada pela ANAC a qual especifique claramente e de forma unificada os requisitos necessários para cada tipo de operação, isso pode levar a uma insegurança jurídica para o setor.

7.2.3. Adicionalmente, conforme já apontado anteriormente, as exigências estabelecidas no CBA não são condizentes com a dinâmica do mercado, e nem mesmo com outras leis que regem o setor, provocando maior custo regulatório para o processo. Portanto, trata-se de uma falha regulatória, decorrente das barreiras burocráticas criadas pelo CBA.

7.2.4. Outro ponto a ser trabalhado na proposta de regulamento é a definição de diretrizes claras e públicas para a aprovação dos programas de voos de operações que não estejam dentro dos limites estabelecidos nos Acordos de Serviços Aéreos, dando maior transparência sobre as operações que podem ou não ser realizadas pelas empresas, a fim de proporcionar maior eficiência para o setor.

7.3. **Identificação e Análise das Causas e Consequências**

7.3.1. Alinhado com o tópico de “Definição do Problema”, entende-se que uma das principais causas do problema apontado está nas exigências estabelecidas no CBA que não correspondem a dinâmica atual do setor. Como o CBA é uma lei de 1986, ela apresenta requisitos para a outorga e operação de empresas estrangeiras condizentes com a época em que a Lei foi publicada.

7.3.2. Entretanto, atualmente, alguns desses dispositivos são conflitantes ou não condizentes com outras leis vigentes, conforme já mencionado anteriormente em relação à exigência de quadro de tarifas como requisito para autorização de operação, ou mesmo os requisitos para autorização de funcionamento.

7.3.3. Consequentemente, isso gera maior custo regulatório para as empresas estrangeiras que pretendem operar no Brasil, assim como o risco de atraso ou até mesmo não realização da operação pretendida.

7.3.4. Em relação à aprovação do programa de voos, o desconhecimento do mercado sobre as regras acerca dos tipos de operação não regulares permitidas, é provocado pela indefinição de critérios objetivos para a aprovação de voos não previstos em Acordos.

7.3.5. Como consequência, pode-se identificar inibição da oferta de serviços, assim como maior custo regulatório provocado pela obrigatoriedade de análise de cada operação pretendida por parte da Anac.

7.3.6. Quanto aos custos regulatórios, no caso das empresas regulares, cabe recordar que a autorização é composta por duas fases, sendo que a primeira (Autorização de Funcionamento) não agrega valor ao processo, pois seu único objetivo é o cumprimento de determinação legal, permitindo que a empresa constitua-se juridicamente no país. Nesse sentido, a eliminação dessa fase trará celeridade ao processo, além de contribuir com a redução de tempo para a empresa iniciar sua operação, pois o único propósito da Autorização de Funcionamento é permitir a empresa estrangeira constituir-se no país, sem ainda, poder operar. Na proposta apresentada, as duas etapas seriam fundidas em apenas uma, que seria a Autorização para Operar, momento em que a documentação jurídica será analisada. A esse respeito, ressalte-se que as condições para constituição da empresa estão mantidas, haja vista os requisitos do CBA e do Código Civil permanecerem em vigor.

7.3.7. O presente estudo sobre regras de acesso ao mercado para empresas estrangeiras é, por conseguinte, o momento oportuno para reavaliar até que ponto as lacunas regulatórias, no caso do transporte aéreo não regular, ou a excessiva burocracia, no caso do transporte aéreo regular, são entraves à participação de novos entrantes no mercado brasileiro de aviação civil. A regulamentação proposta busca ordenar o processo de obtenção das autorizações, visando maior previsibilidade e transparência processual, além de aprimoramento da segurança jurídica e, consequentemente, do ambiente de negócios. Nesse sentido, mediante tais proposições espera-se a redução das etapas processuais e maior agilidade no atendimento aos pedidos de autorização.

7.3.8. Tal fato motiva a necessidade de publicação de uma regra clara voltada para empresas que pretendam explorar voos internacionais que sirvam o território brasileiro, seja de forma eventual, por meio de operações não regulares, ou, de maneira continuada, mediante constituição no país para exploração de voos regulares.

7.4. Identificação dos Agentes Afetados

7.4.1. A proposta de edição da norma não tem como objetivo atingir outros agentes além dos atuais que já fazem parte do processo, uma vez que, em grande medida, a intenção é positivar em norma procedimentos já consolidados dentro da Agência.

7.4.2. Nesse sentido, o ato é voltado para as empresas aéreas estrangeiras que já operam ou pretendam operar no país, bem como para seus representantes e procuradores.

7.4.3. Para estes atores entende-se que a norma trará benefícios, pois irá eliminar a fase de Autorização de Funcionamento e contribuirá a fim de que a Autorização para Operar também seja mais célere.

7.4.4. Internamente, observa-se que o ato não alcançará outros setores além dos atuais, quais sejam: a Superintendência de Infraestrutura – SIA; a Superintendência de Padrões Operacionais – SPO, a Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos e a Diretoria Colegiada que já fazem parte do processo. Entretanto, não foi observado que a proposta resulte em alteração nas rotinas e procedimentos para os envolvidos.

7.4.5. Como o processo de autorização de empresas é algo interno, não há agentes externos afetados além das empresas aéreas e do Departamento de Registro Empresarial e Integração, órgão da estrutura do

Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio, bem como as Juntas Comerciais subordinadas ao Departamento.

7.4.6. No entanto, conforme exposto anteriormente, esses órgãos já são afetados no momento da Autorização de Funcionamento. A diferença é que agora não haverá mais a necessidade de prévia autorização da ANAC para que a empresa possa registrar seus atos constitutivos no Brasil, bastando ao interessado recorrer diretamente à Junta Comercial.

7.4.7. Assim, considerando-se esta mudança de procedimento, já estabelecida pela Lei de Liberdade Econômica, será agendada reunião com o DREI, como órgão central do Departamento de Registro, a fim de coordenar a mudança ora proposta.

7.5. **Delimitação da Base Legal de Atuação**

7.5.1. A competência legal para regulamentar o tema encontra amparo no art. 8º, inciso VII da Lei de criação da ANAC, que dispõe competir à ANAC 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. Ainda no mesmo artigo, o inciso XIV diz que compete à ANAC conceder, permitir ou autorizar a exploração de serviços aéreos. Ressalta-se que ambos dispositivos também constam do Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006, que dispõe sobre a instalação e estrutura organizacional da Agência.

7.5.2. A Política Nacional de Aviação Civil (PNAC), Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009, ao abordar o desenvolvimento da aviação civil no tópico 3.5, institui como diretriz nas Ações Gerais, a expansão do transporte aéreo internacional com vistas a aumentar o fluxo de pessoas e mercadorias entre o Brasil e outros países Além disso, assegurar uma regulação econômica clara e bem definida, que propicie estabilidade aos investidores públicos e privados, visando ao aumento de investimentos e ampliação da oferta de serviços de transporte aéreo. Nesse sentido, tais medidas para serem alcançadas precisam da eliminação de barreiras de entrada e instituição de regras descomplicadas que permitam atrair maior número de empresas para explorar o serviço de transporte aéreo no país.

7.5.3. Ainda no âmbito da PNAC, as Ações Específicas atacam dois pontos essenciais: i) o estímulo à importância da atualização das normas e condições para exploração dos serviços com vistas ao aprimoramento da segurança, sua melhoria e modicidade de preços e ii) a redução de barreiras à entrada de novas empresas no setor.

7.6. **Descrição dos Objetivos**

7.7. O Planejamento Estratégico da ANAC 2020-2026 prevê como um dos objetivos a simplificação e desburocratização de processos organizacionais com ênfase na melhoria da prestação de serviços.

7.8. Como descrito no item 3.2, a existência de regras complexas de acesso ao mercado, associado a um processo longo, no caso das empresas regulares que pretendam realizar voos ou prospectar o mercado, podem afetar o planejamento para novos atores no mercado brasileiro.

7.9. Considerando a necessidade da retomada do mercado de aviação civil de passageiros e cargas no cenário pós COVID-19, verifica-se como fundamental o estabelecimento de regras claras que proporcionem segurança jurídica, aliadas às medidas de redução de barreiras à entrada, com o objetivo de formar ambiente atrativo para os negócios.

7.10. Dessa forma, ao longo desta Nota Técnica discorrer-se-á sobre os pontos da resolução proposta e que busca, simplificadamente, alcançar três objetivos:

- positivar por meio de resolução procedimentos que já são praticados hoje nos processos de autorização de voos regulares e não regulares por parte de empresas estrangeiras, eliminando, assim, um vazio regulatório;
- simplificar alguns dos procedimentos, em parte, atinente ao previsto pela recente Lei de Liberdade Econômica aprovada, em parte, em função da Lei das Agências Reguladoras, e, também devido ao permanente esforço de aprimoramento dos processos.

- introduzir inovações e aperfeiçoamentos na regulação que, hoje, por conta do vazio regulatório existente, principalmente em relação às operações envolvendo voos não regulares, gera insegurança jurídica aos regulados.

7.11. A ação procura alinhar-se às diretrizes da Política Nacional de Aviação Civil que prevê como ação geral, dentre outras coisas, assegurar uma regulação econômica clara e bem definida que propicie estabilidade aos investidores públicos e privados, tendo-se como resultado esperado o aumento dos investimentos e a ampliação da oferta de serviços de transporte aéreo no Brasil.

7.12. **Identificação e Ideação de Opções de Ação**

7.12.1. Mapeamento da Experiência Internacional

7.12.1.1. No que tange ao processo de aprovação de voos não regulares, cada país estabelece regras e procedimentos distintos para a avaliação de acesso a mercado.

Reino Unido[\[1\]](#)

7.12.1.2. No Reino Unido, as diretrizes e a negociação dos direitos de tráfego são feitas pelo Departamento de Transporte. Antes de autorizar a operação de uma empresa de serviços regulares, a Autoridade de Aviação Civil (CAA) certifica se os serviços serão operados de acordo com os direitos de tráfego e demais condições estabelecidas nos Acordos de Serviços Aéreos negociados com o país de registro da empresa de transporte aéreo solicitante.

7.12.1.3. No caso de serviços não regulares, o Reino Unido busca reciprocidade para garantir que suas empresas aéreas tenham oportunidades similares às empresas estrangeiras. Em seu procedimento de análise de solicitações, a autoridade britânica requisita informações que embasam a solicitação da empresa estrangeira, tais como:

- Informações sobre a aeronave;
- Rota e número de serviços por semana (para serviços regulares ou séries de serviços não regulares) ou dados dos voos (para serviços não regulares ad hoc);
- Certificados de seguro para passageiros, terceiros e riscos de guerra para a aeronave que será utilizada;
- Certificado de operador de aeronave;
- Certificados de aeronavegabilidade para todas as aeronaves envolvidas na prestação dos serviços.

Austrália[\[2\]](#)

7.12.1.4. De maneira similar, a autoridade australiana também solicita informações sobre a empresa ou operador da aeronave interessada em realizar serviços não regulares para o seu território.

7.12.1.5. Empresas aéreas de voos não regulares internacionais devem obter uma permissão do governo australiano para operar esses voos. Contudo, a autoridade relaciona uma série de categorias de voos em que tais permissões não são necessárias. Tais isenções são resultado de objetivos e estratégias estabelecidos pelo governo que visam, de forma geral, aproveitar as características dos voos não regulares, como sazonalidade e estrutura de baixo custo, para oferecer oportunidades aos passageiros australianos e visitantes estrangeiros, inclusive em conexões com o interior do país. Dessa forma, as categorias isentas de permissão auxiliam no incremento do comércio e do turismo, sem, contudo, descuidar da proteção ao consumidor e de eventuais prejuízos provocados pela não prestação do serviço.

7.12.1.6. No caso australiano, a dispensa de aprovação é baseada em critérios que levam em consideração o número de serviços, objeto a ser transportado e tamanho da aeronave. Atualmente, os tipos de operação que estão isentas de permissão são:

- voo charter único que não faça parte de um programa de voos. Durante a pandemia do Coronavírus, esta isenção está limitada a aeronaves com até 80 assentos;
- programas de voos charter de passageiros com aeronaves com capacidade máxima de 10 lugares;
- programas de até cinco voos charter de passageiros em aeronaves com capacidade máxima de 40 lugares;
- programas de até dois voos charter de passageiros em aeronaves com capacidade máxima de 80 lugares;
- voos charter de uso próprio, integrados ou não em programa, em que haja um único fretador;
- voo fretado para transporte de carga homogênea, estando ou não em programa de voos, em que haja um único fretador. A carga não deve consistir ou incluir uma remessa consolidada por um despachante.

7.12.1.7. Embora essas categorias de voos estejam isentas de obter permissão, equivalente à habilitação no Brasil, os operadores devem notificar a autoridade de aviação sobre os detalhes do voo com 14 dias de antecedência.

7.12.1.8. Para os demais tipos de operação, em que uma permissão seja necessária, a documentação deve ser enviada com antecedência mínima de 21 dias e, na análise, são considerados, além dos fatores técnicos, o atendimento ao interesse público, como promoção do turismo e negócios, desenvolvimento da indústria da aviação, impacto sobre o mercado dos voos regulares e avaliação da alocação da capacidade.

Estados Unidos^[3]

7.12.1.9. Nos Estados Unidos, o Departamento de Transporte, para cumprir o disposto na Regulação Federal, exige que todos aqueles que quiserem explorar serviços de transporte não regular de passageiros ou carga devem, primeiramente, submeter o programa de voos à autoridade competente acompanhado de um conjunto de documentos comprobatórios de contratação de seguros e responsabilidades entre a empresa operadora e a contratante, que serão analisados pelo Departamento de Transporte (DoT).

7.12.1.10. Resumidamente, observa-se que as informações solicitadas para os operadores estrangeiros interessados em operar serviços não regulares podem ser divididas em 3 grupos:

- a) Informações sobre a certificação operacional da empresa;
- b) Informações sobre a capacidade da empresa de garantir os direitos dos passageiros em caso de descontinuidade do serviço de transporte;
- c) Informações sobre os programas de voos pretendidos.

7.12.1.11. Uma particularidade no caso da legislação estadunidense é a possibilidade de empresas estrangeiras acessarem o mercado de voos não regulares para suprir, temporariamente, e em atendimento ao interesse público, anormalidades de oferta causadas por situações emergenciais incomuns, em que os transportadores aéreos locais não possam ou não consigam atender à demanda do tráfego, ficando isentas do cumprimento de alguns requisitos para o transporte de passageiro e carga. A isenção concedida é necessária para evitar dificuldades excessivas para o tráfego nos mercados que não podem ser atendidos pelas transportadoras aéreas (US Code 49 § 40.109 [g]) e não poderá acarretar desequilíbrio no mercado.

7.12.1.12. A possibilidade de isentar alguns operadores de voos não regulares da obtenção da habilitação, como é feito na Austrália, pode ser positivo. Assim, operações não regulares que hoje necessitam de habilitação prévia poderão ser dispensadas, desde que dentro de limites estabelecidos pelas superintendências competentes, e sempre no atendimento do interesse público. Entende-se que operações desprovidas de caráter comercial ou, como explicitado no item 3.1, devido à lacuna regulatória, dependem de avaliação caso a caso, além de demandar tempo para avaliação e gerar insegurança para o operador. Exemplo de operações dessa natureza são os voos fretados do exterior para atender a um evento específico no Brasil.

7.12.1.13. Da mesma forma, considerando o histórico de consultas a respeito de voos em território nacional operados por empresas estrangeiras, o exemplo norte-americano, que permite às empresas estrangeiras suprirem, temporariamente, falhas de mercado, parece adequado para a realidade brasileira.

7.12.1.14. Destaca-se ainda que, embora as autoridades consultadas, em geral, solicitam as informações sobre os voos não regulares pretendidos, não foi possível identificar como tal informação é utilizada, e se existe algum tipo de verificação dos limites estabelecidos em Acordos de Serviços Aéreos. Na proposta apresentada, embora exista a previsão de que algumas operações estarão isentas de aprovação do programa de

voos, também prevê mecanismos para que a ANAC restrinja tais operações se entender que é conveniente e oportuno.

7.12.1.15. De maneira geral, a documentação exigida para aprovação de operações pelos países avaliados não difere muito do que é praticado no Brasil. Com o objetivo de resguardar a imagem institucional da ANAC, é exigido um representante legal que responde em nome da empresa junto à ANAC e outras autoridades na hipótese de alguma ocorrência. Em relação aos requisitos técnicos e operacionais, a empresa deve demonstrar cumprimento de acordo do disposto no RBAC 129, que trata de operações de empresas estrangeiras e também atender os requisitos AVSEC. Tais exigências já são atualmente requeridas pela Agência e tem por objetivo comprovarem que a empresa está apta a realizar operações no Brasil.

7.13. **Descrição das Opções de Ação Consideradas**

7.13.1. No começo das discussões internas acerca do tema foi cogitada a hipótese de apenas positivar, ainda que em uma Portaria, o processo atualmente adotado e disposto em Manual de Procedimentos (MPR/SAS-320-R01). No entanto, essa opção foi descartada, pois não abrangeria situações específicas que já foram previamente exemplificadas e seria perdida a oportunidade de promover avanços no processo. Além disso, a regulamentação por portaria não permitiria, por uma questão de alçada decisória, que se avançasse sobre temas mais complexos cuja competência é da Diretoria.

7.13.2. A segunda alternativa considerada foi a opção de não regulamentar o assunto em forma de resolução, mantendo-se o atual status do processo, sendo que para as empresas não-regulares seriam mantidos os requisitos que constam no site da ANAC e para as empresas regulares o que dispõe o CBA. No entanto, o processo tem relevância para o sistema de aviação, pois avalia, além de questões burocráticas de formulários de dados da empresa e procurador, requisitos técnicos operacionais. Para esta opção seria mantido procedimento anterior observando Manual de Procedimento, mas também não se atingiriam as outras questões levantadas e também seria perdida a oportunidade de melhorar o processo de acesso ao mercado por meio da redução de barreiras burocráticas.

7.13.3. Neste sentido, a opção de regulamentar o assunto por meio de Resolução da ANAC foi vista como a mais adequada, pois a proposta regula alternativas para lidar com situações específicas, tais como: a autorização para voos regulares; a habilitação para voos não-regulares; a aprovação de planos de voo em operações não-regulares; e a autorização extraordinária para operar em território nacional, como forma de suprir demanda urgente de oferta de determinado serviço. Essa regulamentação traz transparência ao processo ao passo que a empresa estrangeira terá acesso a regras descomplicadas na operação de voos internacionais que atendam o Brasil.

7.13.4. A Política Nacional de Aviação Civil dispõe de inúmeras diretrizes e uma delas faz referência à necessidade de assegurar regulação econômica clara e bem definida e, considerando o atual modelo, em que pese a Agência possuir um processo já consolidado, observa-se devido a relevância do tema, que é importante a Agência dispor de uma regra formalizada que discipline o assunto, vez que o investidor estrangeiro busca aplicar recursos em um mercado juridicamente seguro e com potencial para retorno dos investimentos.

7.13.5. Quanto aos custos regulatórios, no caso das empresas regulares, cabe recordar que a autorização é composta por duas fases. A primeira (Autorização de Funcionamento) não agrega valor ao processo, pois seu único objetivo é o cumprimento de determinação legal, permitindo que a empresa se constitua juridicamente no país. Nesse sentido a eliminação dessa fase trará celeridade ao processo, além de contribuir para que o tempo necessário para a empresa iniciar sua operação seja reduzido, pois o único propósito da Autorização de Funcionamento é permitir que a empresa estrangeira se constitua no país, sem ainda, poder operar. Na proposta apresentada, as duas etapas seriam fundidas em apenas uma, que seria a Autorização para Operar, momento em que a documentação jurídica seria analisada. A esse respeito, ressalte-se que as condições para constituição da empresa estão mantidas, haja vista que os requisitos do CBA e do Código Civil permanecem em vigor.

7.13.6. O presente estudo sobre regras de acesso ao mercado para empresas estrangeiras é, por conseguinte, o momento oportuno para reavaliar até que ponto as lacunas regulatórias, no caso do transporte aéreo não regular, ou a excessiva burocracia, no caso do transporte aéreo regular, são entraves à participação de novos entrantes no mercado brasileiro de aviação civil. A regulamentação proposta busca ordenar o

processo de obtenção das autorizações, oferecendo maior previsibilidade e transparência processual, aprimorando a segurança jurídica e, conseqüentemente, o ambiente de negócios. Com as propostas espera-se a redução das etapas processuais e mais agilidade no atendimento aos pedidos de autorização.

7.13.7. Tal fato motiva a necessidade de publicação de uma regra clara e voltada para empresas que pretendam explorar voos internacionais que sirvam o Brasil.

7.13.8. Além disso, a consulta pública a ser realizada possibilitará a participação de segmentos da aviação envolvidos com a medida, permitindo o recebimento de contribuições que poderão aperfeiçoar o texto da norma e questionamentos que serão esclarecidos. Por isso, entende-se que esta é a alternativa mais adequada tecnicamente.

7.14. Análise de Impactos e Comparação das Opções

7.14.1. Identificação dos Impactos Positivos e Negativos das Opções de Ação

7.14.1.1. Na alternativa definida como a mais adequada, observa-se como benefício inicial um processo menos burocrático para a autorização de empresas para operarem voos regulares, pois serão eliminadas fases que não agregam valor ao processo.

7.14.1.2. Ademais, outro benefício está relacionado à transparência e segurança jurídica, além da previsibilidade processual, uma vez que a proposta apresenta regras claras para todas as empresas que pretendem operar voos regulares e não regulares para o Brasil.

7.14.1.3. Por último, fundamental destacar os potenciais ganhos relacionados a uma provável redução de custos para a empresa e para a sociedade, com a eliminação de fases que não agregam valor ao processo ao disciplinar situações que não precisarão mais passar por processos de aprovação prévia, sendo necessário apenas o prévio registro do voo no sistema. Como consequência dessa medida, podemos apontar também a redução do custo regulatório para a Anac.

7.14.1.4. Nesse sentido, a proposta que segue anexa à esta Nota Técnica é uma síntese das situações enfrentadas pela Gerência de Acesso ao Mercado, elaborada ao longo do tempo com base em casos concretos e na atualização do arcabouço legal vigente. O intuito é apresentar uma norma que seja de fácil compreensão e coesa, reunindo elementos da Lei de Liberdade Econômica (Lei 13.874/19).

7.15. Estratégia de Implementação, Fiscalização e Monitoramento

7.15.1. Descrição das Principais Estratégias do Plano de Implementação, Fiscalização e Monitoramento

7.15.1.1. A proposta trata de norma referente ao acesso a mercado, que estabelece regras para empresas estrangeiras operarem no país. Nesse sentido, por ser uma condição de cumprimento para que a empresa possa operar, o processo, no âmbito da GEAM, resume-se a autorizar ou habilitar a empresa estrangeira quando ela atender a todas as condições regulamentares ou cassar ou inabilitar essa mesma empresa caso alguma dessas condições não seja atendida. Em relação aos voos regulares, tendo em vista que eles precisam ser registrados previamente, a providência seria não autorizar a execução dos voos, quando pertinente. No que diz respeito à operação em si, ou seja, se a empresa realizou o voo conforme registrado, se cumpre as regras de segurança e atende às condições gerais de transporte naquilo que envolve direitos de passageiro, a fiscalização continuará a ser realizada pelos setores competentes da ANAC, cada um em sua área de fiscalização.

7.15.1.2. Em relação à manutenção dos dados cadastrais e do representante legal atualizados nos termos da Resolução, a fiscalização desse item tem como objetivo assegurar que, sempre que a ANAC precisar contatar a empresa, isso ocorra de maneira ágil, além de dispor sobre informação precisa quando questionada por agentes externos.

7.15.1.3. A fiscalização proposta será feita anualmente, com o envio das informações cadastrais pelas empresas e seus representantes. Nos termos da Resolução nº 472 da ANAC, serão utilizadas, preferencialmente, as providências administrativas preventivas como Aviso de Condição Irregular e Solicitação de Reparação de Condição Irregular e, apenas em casos de reincidência, as providências sancionatórias de suspensão da autorização.

7.15.1.4. No campo da implementação, será dado conhecimento às empresas acerca da edição da norma por meio de comunicado via mensagem eletrônica, disponibilizando cópia da norma e e-mail institucional para esclarecimentos. Será ainda elaborada versão da Resolução em inglês como forma de promover transparência e acesso à informação,

7.15.1.5. Complementarmente, a implementação das diretrizes da resolução ocorrerá com a publicação de portaria conjunta entre as superintendências envolvidas no processo de autorização de empresas estrangeiras, que hoje são a SAS, SPO e SIA.

7.15.1.6. Recomendamos que a competência para aprovação da habilitação das empresas estrangeiras seja delegada a Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos -SAS, para que seja mantida a prática atual para esse procedimento, mantendo-se a celeridade do processo. Para isso será enviada, posteriormente a aprovação para Consulta Pública, uma proposta de alteração do regimento interno.

7.15.1.7. Uma vez que tal competência seja delegada a SAS, entendemos que será possível a publicação de Portaria conjunta das superintendências competentes para que determinadas operações possam ser isentas do processo de habilitação para voos não- regulares (exemplos: transporte de equipamentos para eventos esportivos e shows, transporte de peças para reparos emergenciais de equipamentos).

7.15.1.8. Para aferir se a norma cumpre com os objetivos a que se destina, pretende-se anualmente fazer comparativo com o número de habilitações e autorizações emitidas, mensurar o tempo para emissão da autorização, bem como conhecer a opinião dos regulados para saber se as melhorias implementadas foram revertidas em benefícios para as empresas.

7.15.2. Abordagem dos Riscos Relativos às Estratégias de Implementação, Fiscalização e Monitoramento

7.15.2.1. Não foram identificados riscos relativos à implementação, à fiscalização e ao monitoramento. A norma é direcionada à grupo específico de regulados e a comunicação com este grupo será feita por meio eletrônico no momento do chamamento para Consulta Pública e após a publicação da norma.

7.16. Análise dos principais pontos da proposta de resolução referentes ao Tema I (regras de acesso ao mercado de serviços aéreos de natureza comercial no Brasil por empresas estrangeiras)

7.16.1. Elencamos abaixo as principais medidas a serem implementadas a partir da aprovação da proposta de resolução, com os comentários das medidas introduzidas.

7.16.1.1. **Autorização para operar voos regulares (art. 3º)** – Com a aprovação da Lei de Liberdade Econômica, nenhuma autorização governamental prévia é necessária para a constituição de empresa no país. Portanto, a autorização para funcionar deixa de ser exigida e a empresa apresentará o conjunto de documentos necessários à obtenção da autorização para operar numa única etapa, junto com os demais documentos exigidos pelo CBA. As etapas necessárias ao início da comercialização serão estabelecidas em Portaria publicada pelas áreas envolvidas.

7.16.1.2. **Habilitação para operar serviços não regulares (artigos 4º e 5º)** – Não há significativas modificações para a habilitação das empresas estrangeiras interessadas em realizar operações não regulares tal como é praticado hoje. Como o processo de autorização das empresas que opera voos regulares é mais complexo do que a habilitação de empresas não regulares, definiu-se, no artigo 5º, que, uma vez autorizadas, essas empresas estão dispensadas do processo de habilitação para operação de voos não regulares.

7.16.1.3. **Aprovação do programa de voos (art. 6º)** – a intenção é dar publicidade e celeridade ao processo de aprovação do programa de voos, deixando claro para as empresas os tipos de operação que são sujeitas à aprovação prévia do programa de voos por parte da Anac.

7.16.1.4. **Autorização excepcional para prestação de serviços entre pontos do território nacional (art. 7º)** – a proposta é regulamentar as condições em que uma empresa estrangeira habilitada poderá efetuar transporte entre pontos do território nacional. Conforme mencionado anteriormente nesta Nota Técnica, esta regulamentação visa atender casos específicos, em situações de emergência ou quando não houver empresas nacionais em condições de prestar o serviço demandado. Nesses casos, a habilitação será com período e escopo limitados, demonstrado o interesse público

7.16.1.5. **Condições para o representante legal (Capítulo III)** - A atuação do representante legal passa a ser disciplinada por essa resolução suplementarmente ao que dispõe o CBA. Destaca-se a responsabilidade do representante quanto à veracidade dos documentos enviados, para a obrigatoriedade e atualização dos dados cadastrais. Um ponto que se pretende esclarecer com a norma diz respeito à renúncia do representante legal, já que o CBA exige que a empresa, para operar, mantenha-o permanentemente no país, enquanto que, pelo Código Civil, o ato é permitido. O interregno de 30 dias proposto busca equacionar esta situação.

TEMA II – REGULAÇÃO DAS OPERAÇÕES EM CÓDIGO COMPARTILHADO

8. HISTÓRICO E MOTIVAÇÃO

8.1. A Lei nº 11.182/2005, lei de criação da ANAC, determina em seu artigo 47, inciso I, que: "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 à 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".

8.2. A Portaria nº 70/DGAC que disciplina as operações em código compartilhado em nível infralegal foi editada em 11 de fevereiro de 1999 pelo extinto Departamento de Aviação Civil (DAC), sucedido pela ANAC a partir de sua instalação.

8.3. Diante da necessidade de substituição do regulamento expedido pelo DAC por um ato normativo desta Agência, incluiu-se na Agenda Regulatória do Biênio 2019-2020 o Tema 19: “Condições para operações em Código Compartilhado”, que foi assim detalhado :

Pretende-se avaliar a necessidade de revisão da regulamentação referente às solicitações de compartilhamento de códigos entre empresas. Atualmente, as condições para a realização de operações em Código Compartilhado, no âmbito da ANAC, permanecem regulamentadas pela Portaria DGAC nº 70, de 11/02/1999, muito embora, desde sua edição, o setor de aviação civil tenha passado por grandes transformações econômicas e regulatórias nos mercados doméstico e internacional.

8.4. No estudo, consolidado na Nota Técnica nº 9/2020/GTNA/GEAM/SAS, foram analisadas as regras estabelecidas na Portaria nº 70/DGAC, de 1999 e na Portaria nº 649/SAS, de 2016, que regulamenta o normativo editado pelo DAC, estabelecendo procedimentos para a aprovação, por esta Agência, de acordos de código compartilhado.

8.5. Na análise desenvolvida, comparou-se o modelo brasileiro de regulação das operações em código compartilhado a modelos regulatórios adotados em diferentes países com os quais o Brasil mantém relacionamento aeronáutico, a fim de melhor avaliar a necessidade de revisão das normas nacionais atualmente em vigor.

8.6. Foram consultadas, por *e-mail*, as autoridades de aviação civil dos seguintes países: Argentina, Chile, Colômbia, Peru, Uruguai, Panamá, Estados Unidos, México, Canadá, Espanha, Malta, Países Baixos, Reino Unido, Noruega, Finlândia, Singapura, Nova Zelândia e Austrália.

8.7. Para a formação da lista, foram escolhidos países situados nas três Américas, na Europa, na Ásia e na Oceania, representativos de grandes mercados de aviação civil, com os quais o Brasil mantém boas relações aerocomerciais.

8.8. Nas mensagens enviadas por *e-mail*, solicitou-se aos países consultados que colaborassem com este estudo mediante respostas às seguintes perguntas destinadas à coleta de informações sobre a regulação das operações em código compartilhado nos países consultados:

1) A autoridade de Aviação Civil (ou o Ministério ou Departamento responsável pela aviação civil) estabelece procedimentos para o registro ou a aprovação de operações em código compartilhado?

2) Em caso afirmativo, poder-nos-ia informar o tipo de procedimento que as empresas aéreas devem cumprir para oferecer serviços em código compartilhado, como, por exemplo, se devem registrar o

acordo (sem aprovação) junto às Autoridades Aeronáuticas, ou se é necessária aprovação das Autoridades antes do início das operações, entre outros?

3) Quais são os requisitos para a aprovação de tais solicitações, se houver?

4) Quais são os documentos que devem ser entregues com o formulário de solicitação, caso necessário?

5) Seria possível enviar-nos uma cópia das normas em matéria de código compartilhado vigentes em seu país, assim como do formulário utilizado para o requerimento?

6) É necessária prévia aprovação de outras autoridades de seu país para a realização de operações em código compartilhado (por exemplo, de autoridades de concorrência)?

8.9. Das 18 autoridades estrangeiras consultadas, 8 enviaram respostas, a saber: Chile (SEI nº 4145679), Colômbia (SEI nº 4145695), Espanha (SEI nº 4145707), Malta (SEI nº 4145816), Reino Unido (SEI nº 4145867), Finlândia (SEI nº 4145873), Nova Zelândia (SEI nº 4145889) e Austrália (SEI nº 4145897).

8.10. As informações obtidas sobre a regulação estrangeira pesquisadas foram avaliadas quanto a suas principais características e, para uma melhor visualização, foram sintetizadas no quadro que abaixo se reproduz:

País	Regras	Características
Austrália	<p>As empresas aéreas que pretendam comercializar assentos e/ou capacidade de carga de ou para a Austrália sob acordos de código compartilhado com outra empresa aérea devem solicitar uma Licença de Empresa Aérea Internacional (IAL) em conformidade com o Ato de Navegação Aérea de 1920 e o Regulamento de Navegação Aérea de 2016 daquele país.</p> <p>Segundo o modelo de requerimento de IAL para a exploração de serviços aéreos internacionais sob compartilhamento de código, entre as condições exigidas, os serviços deverão ser operados de acordo com os direitos de capacidade e de frequência titularizados nas rotas especificadas no acordo ou acordos internacionais em vigor entre os governos da Austrália e do país da outra empresa aérea envolvida e, além disso, os quadros de horários deverão ser de tempos a tempos aprovadas pelo Secretário do Departamento de Infraestrutura, Transporte, Cidades e Desenvolvimento Regional ou seu substituto.</p>	<p>Há aprovação prévia indireta das operações em código compartilhado mediante a exigência de licença de empresa aérea internacional para esta finalidade.</p>
Chile	<p>Desde 1979, não é obrigatório que as empresas aéreas submetam os acordos de código compartilhado celebrados para aprovação ou registro.</p> <p>Algumas empresas, porém, adotam a prática de apresentá-los para que a Junta de Aeronáutica Civil (JAC) os revise e esta, apenas se manifesta, caso se detectem vulnerações aos acordos internacionais existentes entre o Chile e o terceiro país envolvido.</p> <p>Não é necessária a aprovação de quaisquer outras autoridades chilenas para a realização das operações, tais</p>	<p>Trata de modelo simplificado, com foco na fiscalização <i>a posteriori</i> do cumprimento dos acordos e demais instrumentos internacionais celebrados com os demais países pelas empresas aéreas que realizem operações em código compartilhado.</p>

	<p>como as autoridades concorrenciais. Contudo, a lei lhes permite intervir em todos os casos em que se detectem possíveis vulnerações à liberdade de concorrência.</p>	
Colômbia	<p>A legislação colombiana em matéria aeronáutica estabelece ser obrigatória a submissão dos contratos de código compartilhado à aprovação da Autoridade de Aviação Civil (Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil - UAEAC).</p> <p>Não é necessária a aprovação de outras autoridades governamentais, além da UAEAC, para a realização das operações em código compartilhado.</p>	<p>Trata-se de modelo que exige aprovação prévia dos acordos entre as empresas aéreas pela autoridade aeronáutica para que elas possam realizar operações em código compartilhado.</p> <p>Há uma preocupação com possíveis prejuízos à concorrência expressa no item 3.6..3.7.3 dos Regulamentos Aeronáuticos da Colômbia.</p>
Espanha	<p>As operações em código compartilhado devem ser aprovadas pela Agência Estatal de Segurança Aéreas (AESA), ao menos 30 dias antes início das operações.</p> <p>Não é necessária a aprovação de outras autoridades, além da AESA, para a realização das operações em código compartilhado.</p>	<p>Trata-se de modelo que exige aprovação prévia dos acordos entre as empresas aéreas pela autoridade aeronáutica para que elas possam realizar operações em código compartilhado.</p>
Finlândia	<p>O compartilhamento de códigos é acordado entre Estados nos ASAs. A política finlandesa é liberal e aplica-se a todas as questões relacionadas a direitos de tráfego, não havendo instruções ou regras especiais que se apliquem apenas às operações em código compartilhado.</p> <p>A Autoridade de Aviação Civil toma alguma ação apenas se houver notificação de problemas e pode orientar as empresas aéreas que venham a solicitar esclarecimentos prévios sobre as possibilidades de realização de operações em código compartilhado antes de iniciados os acordos com esse fim.</p> <p>Segundo as informações fornecidas pela autoridade finlandesa, na prática, houve pouquíssimos casos em que os concorrentes informaram possíveis violações dos ASAs e, na maioria desses casos, a autoridade concluiu que as possíveis violações não ocorreram de fato.</p>	<p>Trata-se de modelo liberal, que não exige aprovação prévia dos acordos de código compartilhado entre empresas aéreas.</p>
Malta	<p>Normalmente, apenas uma notificação é requerida, caso haja e tenham sido aprovadas provisões sobre código compartilhado nos acordos bilaterais aplicáveis.</p>	<p>Trata-se de modelo liberal que prevê notificação prévia dos acordos de</p>

	<p>Antes do início das operações em código compartilhado, as empresas aéreas envolvidas devem enviar uma notificação e os detalhes dos voos correspondentes à autoridade de aviação civil.</p> <p>A apresentação e a aprovação do acordo não são exigidas. Contudo, podem ser solicitados detalhes adicionais em caso de possível violação às provisões constantes dos acordos bilaterais de serviços aéreos.</p>	<p>código compartilhado celebrados pelas empresas aéreas.</p>
Nova Zelândia	<p>O código compartilhado é tratado como um exercício de direitos de tráfego e, portanto, exige-se das empresas aéreas uma licença.</p> <p>Além disso, empresas aéreas que ofereçam serviços com destino ao país, inclusive aquelas que o façam apenas mediante compartilhamento de código, também devem apresentar seus quadros de horários para cada temporada IATA.</p> <p>Nenhuma aprovação do acordo de código compartilhado em si é exigida.</p> <p>Com base no disposto na Parte 9 do Ato de Aviação Civil de 1990, o Ministro dos Transportes e seus delegatários exercem um papel na regulação da concorrência no mercado de transporte aéreo internacional com relação às alianças entre empresas aéreas e os acordos de código compartilhado</p>	<p>Há aprovação prévia indireta das operações em código compartilhado mediante a exigência de licença, que, de modo similar, é exigida das empresas aéreas que operam serviços com aeronaves próprias.</p>
Reino Unido	<p>A autoridade de aviação civil do Reino Unido não impõe requisitos para a aprovação de operações em código compartilhado. As regras a serem seguidas são as previstas nos ASAs.</p> <p>A Autoridade de Competição e Mercados do Reino Unido pode intervir se o compartilhamento de código estiver incorporado em uma <i>joint venture</i> ou acordo mais amplos. Se um acordo de código compartilhado estiver sujeito a imunidade antitruste ou se houver algum elemento de estruturas de espelhamento de preços no âmbito do compartilhamento de código, as autoridades de concorrência deverão se envolver na aprovação. Se houver evidência suficiente de prática anticoncorrencial em um acordo de código compartilhado, as autoridades de concorrência investigarão o fato.</p>	<p>Trata-se de modelo liberal em que a autoridade de aviação civil não impõe requisitos para a aprovação de operações em código compartilhado.</p>

8.11. Observou-se no estudo, quanto às regulações internacionais consultadas, que elas orbitam entre dois espectros.

8.12. De um lado, um grupo de regulações que exigem, além de autorização prévia, análise do contrato entre as empresas que atuarão em código compartilhado. Além disso, algumas autorizações são

concedidas com prazo máximo de duração e/ou exigem renovações periódicas. Estes são casos em que as autoridades de aviação civil exercem um controle mais presente sobre as operações em código compartilhado.

8.13. No outro extremo do espectro, as regulações que tomam por critério único ou principal os Acordos de Serviços Aéreos (ASAs). Nestes casos, a própria forma de autorização prévia é dispensada e as autoridades aeronáuticas atuam com maior ênfase na inspeção das operações a fim de verificar se estas se encontram adequadas as previsões dos ASAs.

8.14. Analisados todos os dados pesquisados no estudo em questão, apresentaram-se na Nota Técnica nº 9/2020/GTNA/GEAM/SAS as seguintes conclusões:

15.1. (...) a Portaria nº 70/1999/DAC deverá ser revogada e substituída por Resolução da ANAC a fim de ajustar o objeto de regulação ao seu risco associado e às competências da ANAC, bem como a forma de fiscalização da norma.

15.2. Considerando o exposto na literatura internacional, nos estudos comparados e na legislação vigente, ganhará maior efetividade uma norma cuja forma de fiscalização deixe de ser a autorização prévia e passe à inspeção.

15.3. Sugere-se pelo exposto que a Diretoria considere por oportuna a atualização da Portaria nº 70/1999/DAC à luz das diretrizes apontadas no presente estudo.

8.15. O estudo foi encaminhado para apreciação da Diretoria Colegiada da ANAC em 11 de dezembro de 2020, tendo sido objeto de pauta da 24ª Reunião Administrativa Eletrônica de Diretoria, realizada entre os dias 14 e 18 de dezembro do mesmo ano. Em 21 de dezembro, a ASTEC solicitou que a SAS e a SPI elaborassem apresentação sobre o tema à Diretoria. A apresentação foi realizada em 22 de janeiro de 2021.

8.16. Após a apresentação, os Diretores anuíram com as conclusões no sentido de que a Portaria nº 70/DGAC, de 1999, precisa ser reformulada. Em seguida, o processo foi novamente remetido à GEAM para que, em observância aos procedimentos estabelecidos na IN nº 154, de 20 de março de 2020, esta Gerência desse início ao processo de elaboração de proposta de ato normativo que discipline as operações em código compartilhado, tendo em consideração a Análise de Impacto Regulatório constante da Nota Técnica nº 9/2020/GTNA/GEAM/SAS e as ponderações feitas pela Diretoria da ANAC.

9. ALTERAÇÕES PROPOSTAS

9.1. A proposta de Resolução busca atualizar e simplificar a regulação das operações em código compartilhado envolvendo empresas aéreas brasileiras ou pontos no território brasileiro ainda que realizadas exclusivamente por empresas aéreas estrangeiras, com base nos dados e conclusões do estudo realizado sobre o Tema 19 da Agenda Regulatória da ANAC do biênio 2019-2020, consolidado na Nota Técnica nº 9/2020/GTNA/GEAM/SAS.

9.2. As principais alterações propostas, bem como as respectivas justificativas, são apresentadas a seguir.

9.2.1. Substituição da exigência de autorização prévia pelo procedimento de registro das operações em código compartilhado

9.2.1.1. Seguramente, a mais importante mudança a ser implementada na regulação atualmente vigente consiste na supressão da exigência de autorização prévia para as operações em código compartilhado e substituição pelo procedimento de registro para fins de controle e fiscalização do cumprimento das normas incidentes.

9.2.1.2. O modelo brasileiro de regulação das operações em código compartilhado, conformado pelos arts. 192 e 193 do CBAer e, em nível infralegal, pelas Portarias nº 70/DGAC, de 1999, e 649/SAS, de 2016, insere-se no grupo de regulações que exigem autorização prévia autoridade nacional de aviação civil.

9.2.1.3. Sob as normas atualmente vigentes, são aprovadas as rotas informadas no quadro constante do formulário específico de requerimento, dispensando-se a análise documental do acordo celebrado entre as empresas aéreas interessadas.

9.2.1.4. Dispõem os arts. 192 e 193 do CBAer, que consistem na base legal da regulação para o tema.

Art. 192. Os acordos entre exploradores de serviços aéreos de transporte regular, que impliquem em consórcio, pool, conexão, consolidação ou fusão de serviços ou interesses, dependerão de prévia aprovação da autoridade aeronáutica.

Art. 193. Os serviços aéreos de transporte regular ficarão sujeitos às normas que o Governo estabelecer para impedir a competição ruínosa e assegurar o seu melhor rendimento econômico podendo, para esse fim, a autoridade aeronáutica, a qualquer tempo, modificar frequências, rotas, horários e tarifas de serviços e outras quaisquer condições da concessão ou autorização.

9.2.0.1. Conforme mencionado no estudo em referência, é possível considerar que, quando da redação do art. 192 CBAer, em 1986, o legislador tivesse em mente os riscos à leal concorrência que os atos de consórcio, *pool* e associação (entre eles o código compartilhado) pudessem representar.

9.2.0.2. Contudo, após a edição de leis quanto à criação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), e da Lei de criação da ANAC, as competências diretas para o gerenciamento destes riscos foram concentradas no CADE.

9.2.0.3. À ANAC coube a celebração de convênios com os órgãos e entidades do Governo Federal competentes sobre a matéria e o dever de comunicar-lhes qualquer fato que configure ou possa configurar infração contra a ordem econômica ou que comprometa a defesa e a promoção da concorrência de que tome conhecimento no exercício de suas atribuições.

9.2.0.4. Observou-se, todavia, com relação ao risco à concorrência, que o desenvolvimento da regulação econômica a cargo do CADE caminhou no sentido de considerar que os acordos de *codeshare* representam um baixo risco concorrencial entre as empresas aéreas, tendo o órgão central do SBDC optado por sua desclassificação do rol de contratos com obrigatoriedade de avaliação de impactos competitivos a partir da edição da Resolução Cade nº 17, de 18/10/2016.

9.2.0.5. Assim, tendo em vista que as competências para a regulação da concorrência nas operações em código compartilhado são também atribuições do SBDC, bem como que os riscos com os quais a Agência deve se preocupar ao analisar as operações em código compartilhado não são os de concorrência, e sim os de conformidade com os entendimentos internacionais aplicáveis, há, hodiernamente, um espaço para maior reforma da legislação, a possibilitar que a regulação, cuja tônica recai sobre os entendimentos internacionais (ASAs), adote um formato semelhante ao de países como o Chile, Reino Unido, Malta ou Finlândia, sem uma necessária autorização prévia e uma fiscalização realizada nas operações ou comercialização dos voos operados (inspeção), e com atuação por denúncia e amostragem considerados os riscos à atividade.

9.2.0.6. Cabe destacar, nesse sentido, que os ASAs, bem assim suas provisões, são de conhecimento público e a análise prévia de uma solicitação de operação em código compartilhado, por si só, não garante que uma determinada empresa atue de forma condizente com os termos da autorização que submeteu à análise prévia da ANAC.

9.2.0.7. Ademais, caso alguma infração ocorra, a consequência recairá integralmente sobre a empresa infratora, pelo que o modelo atual de autorização prévia não assegura com absoluta eficácia dissuasiva que eventual comportamento mal-intencionado de um regulado venha a ocorrer.

9.2.0.8. Como bem destacado no estudo prévio à elaboração da presente proposta, é importante destacar que, em termos de número de processos, as solicitações de operação em código compartilhado não representam um volume de trabalho significativo na Gerência, embora venham crescendo, totalizando: 9 processos em 2016; 27 processos em 2017 e também em 2018, e 31 processos em 2019.

9.2.0.9. Além disso, nos anos de 2016 e 2017 todas as solicitações de autorização foram deferidas. Em 2018, houve um deferimento parcial e duas recusas por vícios de instrução processual e, em 2019, 2 deferimentos parciais e 3 recusas por vícios de instrução processual, tendo sido todos os demais pedidos deferidos.

9.2.0.10. Em 2020, de janeiro a outubro, foram 22 solicitações. Tem chamado a atenção o número crescente de solicitações para compartilhamento de código entre empresas nacionais (9 dos 22) para compartilhamento de rotas domésticas, sobretudo pós-pandemia de COVID-19.

9.2.0.11. Estes números mostram que a principal causa para o indeferimento de um pedido de operação em código compartilhado tem sido a ocorrência de irregularidades formais na instrução dos processos, e não o descumprimento das condições operacionais previstas na Portaria nº 70/DGAC, de 1999, ou nos ASAs aplicáveis às operações internacionais sob análise.

9.2.0.12. Para mais, à medida que as negociações dos ASAs avançam na promoção de quadros de rotas livres e da possibilidade de inclusão de código compartilhado com empresas de terceiros países, o conteúdo da análise requerida para a aprovação tem-se cada vez mais esvaziado, uma vez que ela se centra na avaliação da possibilidade de operação em código compartilhado das rotas indicadas pelas empresas interessadas no formulário de pedido submetido à Agência.

9.2.0.13. Dadas as peculiaridades mencionadas, a “prévia autorização” prevista art. 192 do CBAer, bem como no art. 2º da Portaria nº 70/1999 do DAC acabam por se revestir de mero ato de registro, sobretudo quanto às solicitações de empresas nacionais para voos domésticos.

9.2.0.14. A Portaria nº 70/DGAC, de 1999, estabelece em seu art. 2º, *caput* e parágrafo único, textualmente:

Art. 2º. As operações em Código Compartilhado envolvendo empresas brasileiras estão sujeitas à prévia aprovação do Departamento de Aviação Civil (DAC).

Parágrafo único. Os acordos para operação em Código Compartilhado serão aprovados pelo Departamento de Aviação Civil, e serão suspensos sempre que deixarem de atender ao interesse público, ou por descumprimento das normas estabelecidas.

9.2.0.15. Mais adiante, o artigo 3º, *caput*, dispõe que: *"No transporte aéreo internacional somente poderão operar em Código Compartilhado as empresas aéreas designadas"*, ampliando o alcance da regulação também às empresas aéreas estrangeiras, desde que tenham sido regularmente designadas.

9.2.0.16. Propomos a substituição da regra do art. 2º da Portaria nº 70/DGAC, de 1999, pela disposição inscrita no art. 11º da minuta de Resolução apresentada com a seguinte redação:

Art. 11. Os acordos de código compartilhado que tenham como partes uma ou mais empresas brasileiras de transporte aéreo ou os celebrados entre empresas estrangeiras de transporte aéreo cujos quadros de rotas prevejam pontos no território brasileiro deverão ser cadastrados na ANAC previamente ao início das operações, na forma estabelecida em portaria da superintendência competente.

9.2.0.17. A regra define com clareza, em um único dispositivo, que as operações em código compartilhado que envolvam empresas brasileiras ou aquelas que envolvam apenas empresas estrangeiras, mas incluam rotas com pontos no território brasileiro sujeitam-se ao controle regulatório da ANAC e implementa, em lugar da obrigatoriedade de aprovação prévia ao início das operações, o cadastro prévio para fins de controle e fiscalização.

9.2.0.18. Para que a fiscalização da ANAC seja possível, foi necessário inserir o parágrafo único do Art. 11, que cria a obrigatoriedade para que as empresas comuniquem a extinção dos acordos a ANAC em prazo definido.

9.2.1. Supressão da referência expressa à designação como condição para operação no transporte aéreo internacional

9.2.1.1. Propomos também a exclusão da menção à designação como condição para que as empresas estrangeiras possam realizar operações em código compartilhado sujeitas à fiscalização da ANAC, tal como prevista no art. 3º da Portaria do DAC. Isto porque já há Acordo de Serviços Aéreos celebrado pelo Estado brasileiro em que não se prevê a designação como um requisito para o início das operações das empresas aéreas da outra parte, vide o ASA entre Brasil e Estados Unidos, promulgado pelo Decreto nº [9.423/2018](#), publicado no DOU de 27/06/2018.

9.2.1.2. Com esse fim, em lugar da disposição constante do regulamento editado pelo DAC que prevê que apenas empresas designadas podem operar em código compartilhado no transporte aéreo internacional propomos a seguinte regra no art. 12º da anexa minuta de Resolução:

Art. 12. No transporte aéreo internacional, o compartilhamento de código obedecerá aos termos dos entendimentos internacionais e quadros de rotas aplicáveis às respectivas operações.

9.2.2. **Atualizações de conceitos, referências e incremento de transparência e segurança jurídica**

9.2.2.1. Propõe-se no art. 10º da nova resolução definição mais precisa do que se entende por código compartilhado para fins de regulação.

9.2.2.2. Mais adiante, propõe-se a menção à ANAC como autoridade reguladora em substituição às menções ao DAC nos arts. 2º, *caput*, e parágrafo único, 3º, *caput*, e 7º, da Portaria nº 70/DGAC, de 1999.

9.2.2.3. Quanto à atual previsão da possibilidade de suspensão dos acordos para a operação de código compartilhado “*sempre que deixarem de atender ao interesse público*” no parágrafo único do dispositivo do regulamento editado pelo DAC, optou-se pela definição de tipo infracional em capítulo próprio do novo normativo com cominação de pena de multa para o seu descumprimento, o que previne a interrupção da prestação do serviço de transporte aéreo e possíveis prejuízos dela decorrentes aos consumidores.

9.2.2.4. A regra confere maior transparência e segurança jurídica às empresas aéreas reguladas e ao público consumidor em geral.

10. **CONCLUSÕES**

10.1. Apresentamos a presente Nota Técnica para apreciação da Superintendência de Serviços Aéreos – SAS para deliberação da proposta de resolução que trata da regulamentação de acesso ao mercado para empresas estrangeiras e das condições para operação em código compartilhado.

10.2. Nos termos do art. 21 da Instrução Normativa nº 154, de 20 de março de 2020, propõe-se à esta Diretoria que analise a proposta de norma de acesso ao mercado para autorização de abertura de Consulta Pública, juntamente com esta AIR simplificada em relação ao Tema I, considerando o notório baixo impacto da norma, e que o tema II se enquadraria nas condições de dispensa do AIR previstas no artigo 4º do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, mais especificamente no inciso VII e parágrafo 1º.

10.3. Com as considerações acima, encaminha-se a presente Nota Técnica e documentos anexos, para avaliação da Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos com sugestão de encaminhamento do processo para as Superintendências de Infraestrutura Aeroportuária (SIA) e de Padrões Operacionais (SPO) para avaliação da minuta proposta, como áreas interessadas no normativo. E posteriormente o encaminhamento para a deliberação pela Diretoria Colegiada sobre a realização de consulta pública pelo prazo de 45 dias, oportunidade e em que interessados poderão se manifestar sobre a alteração regulatória em questão.

FÁBIO CARVALHO DINIZ
Especialista em Regulação de Aviação Civil

GUILHERME FERNANDES RESENDE
Analista Administrativo
CCT IV

SERGIO RAMOS FAVARINI
Analista Administrativo

LUIS GUSTAVO PINHEIRO LOUREIRO CARNEIRO
Gerente Técnico de Assessoramento

DIOGO FERNANDO ARBIGAUS
Gerente Técnico de Negociação de Acordos de Serviços Aéreos

ROQUE FELIZARDO DA SILVA NETO
Gerente de Acesso ao Mercado

[1] Informações disponíveis em: <https://www.caa.co.uk/Commercial-industry/Airlines/Licensing/Foreign-carrier-permits/Foreign-carrier-permits---scheduled-and-charter-flights/>

[2] Informações disponíveis em <https://www.infrastructure.gov.au/aviation/international/index.aspx>

[3] Informações disponíveis em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2011-title49/html/USCODE-2011-title49-subtitleVII-partA-subpartii-chap417-subchapI-sec41703.htm> e <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2011-title49/pdf/USCODE-2011-title49-subtitleVII-partA-subpartii-chap401-sec40109.pdf>



Documento assinado eletronicamente por **Luís Gustavo Pinheiro Loureiro Carneiro, Gerente Técnico**, em 12/07/2021, às 15:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Roque Felizardo da Silva Neto, Gerente**, em 12/07/2021, às 15:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sérgio Ramos Favarini, Analista Administrativo**, em 12/07/2021, às 15:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Guilherme Fernandes Resende, Analista Administrativo**, em 12/07/2021, às 15:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Diogo Fernando Arbigaus, Gerente Técnico**, em 12/07/2021, às 20:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Fábio Carvalho Diniz, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 13/07/2021, às 11:47, 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 **5945415** e o código CRC **C11113AC**.

