



NOTA TÉCNICA Nº 8/2020/GEIC/SRA

1. ASSUNTO

1.1. Consolidação da fase de estudos relativos à avaliação da conveniência e oportunidade de proposição de ato normativo que regulamente o processo de controle de bens da concessão no âmbito das concessões de infraestrutura aeroportuária federal.

2. COMPETÊNCIA LEGAL

2.1. O art. 11, V, da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, que criou a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC e deu outras providências, dispõe que compete à Diretoria da ANAC exercer o poder normativo da Agência. Já o art. 8º, XXI, XXIV e XLVI, deste mesmo diploma, atribui à ANAC competências para, respectivamente, “regular e fiscalizar a infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, com exceção das atividades e procedimentos relacionados com o sistema de controle do espaço aéreo e com o sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos”, “conceder ou autorizar a exploração da infra-estrutura aeroportuária, no todo ou em parte” e “editar e dar publicidade às instruções e aos regulamentos necessários à aplicação desta Lei”.

2.2. Em se tratando de assuntos relativos a **documentos**, demonstrações contábeis e **relatórios padronizados** a serem apresentados pelos aeroportos, o Regimento Interno da ANAC com redação dada Resolução Nº 381, de 14 de julho de 2016, atribuiu à SRA a competência para a elaboração de normativos que regulam os mencionados assuntos:

Art. 41. À Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos compete:

XIII - elaborar e manter atualizado os regulamentos que tratam de documentos, demonstrações contábeis, e relatórios padronizados a serem apresentados pelos aeroportos;

2.3. Em que pese o Regimento Interno da ANAC determinar que a competência para **elaborar e manter atualizado os regulamentos que tratam de documentos, demonstrações contábeis, e relatórios padronizados a serem apresentados pelos aeroportos** encontra-se na alçada de atuação da SRA, esta área técnica considerou oportuno levar a matéria para discussão da Diretoria Colegiada da ANAC, buscando robustecer as discussões.

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. Avaliam-se os custos e benefícios de se incorporar as melhorias regulatórias implementadas nos últimos contratos de concessão para todos os aeroportos concedidos, desburocratizando e qualificando o acompanhamento dos bens reversíveis pela ANAC.

4. HISTÓRICO

4.1. A política de concessões aeroportuárias teve sua primeira fase durante a preparação para os grandes eventos que viriam a ocorrer entre 2013 e 2016, com destaque para a Copa do Mundo FIFA em 2014 e os Jogos Olímpicos em 2016. Precederam esses eventos as 3 primeiras rodadas de concessão aeroportuária: 1ª rodada em 2011, com o Aeroporto de São Gonçalo do Amarante (RN), seguido, em 2012, da 2ª rodada, com os aeroportos de Brasília/DF, Guarulhos e Viracopos, em São Paulo; e da 3ª rodada, com os aeroportos Internacionais Antônio Carlos Jobim - Galeão, no Rio de Janeiro/RJ e Tancredo Neves - Confins, em Minas Gerais.

4.2. Posteriormente, em 2017, foi realizada a 4ª rodada, contemplando outros 4 Aeroportos: Pinto Martins - em Fortaleza/CE, Salgado Filho - em Porto Alegre/RS, Dep. Luís Eduardo Magalhães - em Salvador/BA e Hercílio Luz - em Florianópolis/SC. Já a 5ª rodada ocorreu em 2019 na qual os blocos Nordeste, Centro Oeste e Sudeste contemplam outros 12 (doze) aeroportos.

4.3. Por fim, encontra-se em andamento a 6ª rodada de concessões de aeroportos, na qual serão ofertados à iniciativa privada 22 aeroportos agrupados em 3 blocos, a exemplo do processo licitatório da 5ª

rodada.

4.4. Nesse período, as disposições contratuais relacionadas ao controle de bens da concessão sofreram amadurecimentos buscando conferir maior agilidade e efetividade às regras de gestão dos bens. Esse amadurecimento culminou com a sistemática adotada nos contratos da 5ª rodada, que também estará presente nos contratos a serem firmados na 6ª rodada, com os devidos aprimoramentos já incorporados.

4.5. As alterações foram todas no sentido de desburocratizar o relacionamento concessionária x ANAC, dando autorização prévia para desfazimento na maioria dos casos, de qualificar as informações recebidas pela ANAC no acompanhamento dos bens reversíveis, detalhando quais informações devem ser enviadas à agência periodicamente e a exigência de avaliações externas. Buscou-se também garantir que o novo operador tenha direito a opinar sobre qualquer retirada de bem do sítio aeroportuário após a assinatura do contrato de concessão (6a rodada).

5. IDENTIFICAÇÃO DOS PROBLEMAS E POSSÍVEIS SOLUÇÕES

5.1. Os problemas identificados no acompanhamento dos bens reversíveis contratos de concessão se dividem em 4 categorias:

- a) Excesso de burocracia na exigência de autorização prévia para alienação de qualquer bem reversível;
- b) Inexistência de padronização nas informações patrimoniais referentes aos bens reversíveis;
- c) Comportamento não cooperativo do operador atual na transferência dos bens ao próximo operador;
- d) Baixa qualidade nas informações patrimoniais da Infraero.

a) Excesso de burocracia na exigência de autorização prévia para alienação de qualquer bem reversível

5.2. Até a 4ª rodada de concessão de aeroportos os contratos exigem que, para qualquer alienação de bem reversível, a concessionária deverá solicitar previamente a autorização da ANAC. A experiência na gestão dos contratos de concessão demonstrou que tal exigência traz custos desnecessários à agência e aos regulados, não contribuindo para um melhor acompanhamento dos bens reversíveis. Com isso, a partir dos contratos de concessão da 5ª rodada, concedeu-se autorização prévia para alienação de bens reversíveis pelas concessionárias na maior parte das situações, excetuando os momentos de risco de extinção antecipada e e proximidade do final do contrato de concessão. Nessas situações acredita-se justificado um acompanhamento mais próximo, já que é provável que a reversão ocorra em breve.

b) Inexistência de padronização nas informações patrimoniais referentes aos bens reversíveis

5.3. Em todos os contratos de concessão há a exigência de que as concessionárias mantenham um inventário atualizado de bens reversíveis. No entanto, cada concessionária mantém as informações segundo a sua necessidade de acompanhamento gerencial, que difere dos objetivos da agência em relação aos bens reversíveis. Ademais, a estrutura dos dados em cada sistema patrimonial não segue o mesmo padrão, dificultando que a Agência construa um banco de dados unificado de bens reversíveis, estabeleça benchmarks para comparação entre concessionárias, bem como relatórios automáticos. A possibilidade de estruturar um banco de dados único é ainda mais premente com o aumento dos número de aeroportos concedidos, e a necessidade de se definir processos de fiscalização mais automatizados e inteligentes, que exigem menos força de trabalho sem prejudicar a qualidade do acompanhamento.

c) Comportamento não cooperativo do operador atual na transferência dos bens ao próximo operador

5.4. Tal comportamento se materializa na retirada indevida de bens do aeroporto ou em sua "canibalização", como por exemplo na utilização de peças de uma ponte de embarque no conserto de outras. O entendimento é que nos casos em que o operador "sainte" é concessionária federal a matéria já se encontraria pacificada considerando o disposto nos contratos de concessão. No caso do operador ser a Infraero ou um ente conveniado informa-se que tal assunto será tratado no item 25 da Agenda Regulatória - "Normatização da transição operacional de infraestrutura aeroportuária".

d) Baixa qualidade nas informações patrimoniais da Infraero e aeroportos conveniados.

5.5. O histórico das transições operacionais, bem como dos Termo de Aceitação Provisório e Permissão de Uso de Ativos – TAP – e o Termo de Aceitação Definitivo e Permissão de Uso de Ativos –

TAD –, nos quais constava a lista de bens transferidos pelo Poder Público à concessionária, demonstra que o controle patrimonial realizado pela Infraero é deficiente. Em alguns casos não foram encontrados milhares de itens que a Infraero afirmava existir no aeroporto, e por outro lado, encontrados outros milhares que não estavam no sistema da empresa pública.

5.6. A partir da 5ª rodada, exigiu-se que a concessionária contratasse uma empresa independente para fazer o inventário inicial dos bens recebidos, bem como atualizações a cada 5 anos, utilizando verificadores externos para aumentar a confiabilidade das informações recebidas. A utilização de empresas externas para realização de inventário é comum entre as concessionárias, que também tem interesse na confiabilidade das informações e a exigência contratual apenas determina a periodicidade e estrutura dos dados, não aumentando significativamente os seus custos.

6. ALTERNATIVAS

6.1. No aspecto das alternativas, observa-se que a questão em exame apresenta, na essência, uma solução binária: (i) ou se elabora um regramento específico para normatizar o processo de controle de bens da concessão no contexto da gestão dos contratos de concessão de infraestrutura aeroportuária, (ii) ou se opta por não criar tal regramento, mantendo atuação distinta, para concessões com o mesmo objeto, observando as especificações de cada contrato de concessão.

6.2. Dessa maneira, a análise da alternativa mais viável confunde-se com o sopesamento das vantagens e desvantagens da própria regulamentação. Caso se conclua que os benefícios dessa excedem seus custos, então a melhor alternativa, por consequência, será a criação da norma em exame. Por outro lado, caso os custos da regulamentação excedam os benefícios que dela podem ser extraídos, então a melhor alternativa será a manutenção do *status quo*, e por todo exposto até aqui, esta área técnica entende ser a elaboração do normativo a saída mais adequada.

6.3. A esse respeito, o que se observa é que o desenvolvimento desse regramento específico promove significativas vantagens, já apontadas anteriormente, podendo-se citar: a) maior previsibilidade da atuação administrativa; b) promoção da isonomia; c) melhor controle interno da atividade; e d) aumento da produtividade e da celeridade na análise do processo de fiscalização. Por outro lado, as desvantagens identificadas, embora devam ser cuidadosamente avaliadas, são mitigáveis através de mecanismos que permitam, senão sua eliminação, ao menos sua redução.

6.4. Na perspectiva dos aeroportos concedidos o custo é baixo, já que o foco é na padronização de informações, e há ainda benefícios, na desburocratização de procedimentos de autorização de alienação de bens, e na definição clara do que será exigido no acompanhamento de bens reversíveis.

6.5. Assim, conclui-se que a elaboração de um regramento específico para o controle de bens da concessão é uma alternativa superior à manutenção do *status quo*, eis que apesar de ser executado atualmente de forma satisfatória, consoante os termos de cada contrato, é notório que o tema ainda apresenta espaços para aprimoramentos.

6.6. Feitas essas considerações, há que se avaliar a forma que esse regramento específico pode tomar, tendo em vista que ele não necessariamente precisaria ser encaminhado através de um ato normativo. Nesse sentido, foram identificados dois possíveis caminhos alternativos: a) a alteração dos contratos de concessão, com a inserção das especificidades de controle detalhadas a nível de procedimento; e b) a edição de um ato normativo, na forma de resolução.

6.7. A primeira dessas alternativas, muito embora apta a solucionar as questões identificadas, enseja na fixação dessas regras nos instrumentos contratuais o que as torna sobremaneira rígidas, dificultando seu processo de amadurecimento, modificação e adaptação. Dessa forma, o engessamento das regras nos instrumentos contratuais traria, por consequência, uma menor capacidade de resposta desta Agência para adequar os procedimentos ou estrutura de dados, ao longo das décadas de cada contrato de concessão.

6.8. Diante desses motivos, tem-se que a formalização do rito processual através de alterações nos contratos de concessão não é, dentre as alternativas identificadas, a mais adequada.

6.9. Por fim, a edição de um ato normativo, na forma de resolução, afigura-se uma solução mais adequada no eixo estabilidade-adaptabilidade. Assim, embora permita, com algum grau de flexibilidade, alterações na regulamentação do processo de controle de bens, para melhor adequá-lo às situações encontradas ao longo da gestão contratual, tais modificações devem ocorrer ao longo de um robusto

processo normativo, no qual se observe, dentre outros, a necessidade de participação social, com a colaboração dos interessados na elaboração da norma.

6.10. Conclui-se, assim, que, das alternativas identificadas, a edição de um ato normativo na forma de resolução é a que melhor harmoniza as diversas vantagens propiciadas pela regulamentação específica do procedimento de controle de bens da concessão com os mecanismos de atenuação de suas desvantagens e de acompanhamento de sua implementação. Consequentemente, apresenta-se como a solução mais adequada para o tratamento das questões que se pretende endereçar.

7. EXPERIÊNCIA NACIONAL

7.1. Examinando-se a experiência nacional a respeito do tema em exame, foram localizados atos normativos regulamentando o processo de controle de bens afetos a concessões, em algumas agências reguladoras federais, conforme tabela a seguir:

Agência	Norma	Ementa
ANATEL	Resolução nº 447, de 19 de outubro de 2006	Aprova o Regulamento de Controle de Bens Reversíveis.
	Portaria nº 492, de 05 de junho de 2015	Aprova o Procedimento de Fiscalização para verificação do cumprimento das obrigações relativas aos Bens e Serviços Vinculados à Concessão.
ANTAQ	Resolução nº 443-ANTAQ, de 07 de junho de 2005.	Dispõe Sobre a Desincorporação e Transferência de Bens da União sob a Guarda e Responsabilidade das Administrações Portuárias.
	Resolução Nº 3.087, de 30 de Setembro de 2013	Determina que as autoridades portuárias apresentem relatório circunstanciado dos bens da União sob sua guarda e responsabilidade.
	Resolução Normativa nº 29, de 20 de maio de 2019	Aprova a Norma de Controle Patrimonial dos Portos Organizados, Estabelecendo Procedimentos a Serem Adotados Quando da Incorporação e da Desincorporação de Bens da União sob a Guarda e Responsabilidade das Administrações Portuárias e dos Arrendatários de Áreas e Instalações Portuárias.
ANA	Resolução nº 97, de 10 de dezembro de 2018	Estabelece normas de gestão patrimonial dos bens adquiridos com recursos da União, no âmbito dos Contratos de Gestão celebrados com Entidades Delegatárias de funções de Agência de Água.
ANP	Resolução nº 28 de 18/10/2006 - ANP	Estabelece os procedimentos referentes à Alienação e Reversão de Bens pertencentes a Sistemas de Produção e à Devolução de Áreas de Concessão na Fase de Produção conforme disposto no art. 28 §§ 1º e 2º da Lei n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997.
	Resolução ANP Nº 817 DE 24/04/2020	Dispõe sobre o descomissionamento de instalações de exploração e de produção de petróleo e gás natural, a inclusão de área terrestre sob contrato em processo de licitação, a alienação e a reversão de bens, o cumprimento de obrigações remanescentes, a devolução de área e dá outras providências.
ANEEL	Resolução Normativa nº 674, de 11 de agosto de 2015.	Aprova a revisão do Manual de Controle Patrimonial do Setor Elétrico - MCPSE, a ser utilizado por concessionárias, permissionárias e autorizadas de energia elétrica, e revogam, a partir de 01.01.2016, as Resoluções Normativas ANEEL 367 de 02.06.2009 e a 474 de 07.02.2012.

7.2. Existe um evidente consenso no contexto das agências reguladoras da necessidade de uniformização e normatização formal de seus processos relacionados ao controle de bens relacionados ao processo de concessão. Há que se considerar que cada arcabouço regulatório setorial traduz-se em necessidades de criação de procedimentos mais ou menos rígidos de acompanhamento dos bens reversíveis, não se pretendendo fazer aqui uma avaliação comparada dos regulamentos, mas no nosso entendimento a regulação requerida para o setor aeroportuário é em larga medida mais simples e menos onerosa ao regulado, quando comparada aos setores elencados acima.

8. EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

8.1. O arcabouço legislativo e regulatório que trata de bens reversíveis é específico a cada país, bem como a situação da ANAC de gerenciar contratos de concessões que abarcam dezenas de aeroportos, deste modo, entende-se que não há ganho significativo em trazer experiências internacionais para a nossa regulação.

9. CONCLUSÃO

- 9.1. À vista de todo o exposto, são claros os benefícios na equalização entre as concessionárias dos processos relacionados ao controle de bens da concessão. Nesse viés, a edição de um ato normativo específico que regulamente o processo de controle de bens da concessão apresenta vantagens.
- 9.2. Sugere-se, assim, o encaminhamento desta Nota Técnica ao Superintendente de Regulação Econômica de Aeroportos.
- 9.3. É a Nota Técnica.

ALINE BRAGA MARTINS DA COSTA

Especialista em Regulação de Aviação Civil

De acordo. Encaminhe-se ao Superintendente de Regulação Econômica de Aeroportos para apreciação.

BRUNO LIMA E SILVA FALCÃO

Gerente de Informações e Contabilidade

De acordo. Em vista da relevância do assunto aqui tratado, nos termos do Art. 22 da IN-ANAC nº 145/2020, encaminhe-se à ASTEC para ciência e avaliação da Diretoria Colegiada.

TIAGO SOUSA PEREIRA

Superintendente de Regulação Econômica de Aeroportos



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Lima e Silva Falcão, Gerente de Informações e Contabilidade**, em 03/08/2020, às 17:04, 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 **Aline Braga Martins da Costa, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 10/08/2020, às 11:01, 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 **Tiago Sousa Pereira, Superintendente de Regulação Econômica de Aeroportos**, em 12/08/2020, às 14:58, 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 **4329991** e o código CRC **AEE75522**.