



## RELATÓRIO

**PROCESSO: 00058.029624/2019-61**

**INTERESSADO: SUPERINTENDÊNCIA DE REGULAÇÃO ECONÔMICA DE AEROPORTOS - SRA**

**RELATOR: ROGÉRIO BENEVIDES CARVALHO**

### 1. DESCRIÇÃO DOS FATOS

1.1. Trata-se de proposta de edição de ato normativo<sup>[1]</sup> submetida pela Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos – SRA que altera a Resolução nº 302, de 5 de fevereiro de 2014 e a Resolução nº 116, de 20 de outubro de 2009<sup>[2]</sup>.

1.2. Em breve contextualização, a recomendação<sup>[1]</sup> trata das condições de acesso e compartilhamento de infraestrutura no mercado de distribuição de combustível de aviação – tema de suma relevância e pertinência para o setor aéreo. A partir desta premissa, foram identificados pela Gerência de Regulação Econômica – GERE/SRA, os seguintes problemas regulatórios relacionados com o tema<sup>[3]</sup>:

1. Barreiras à entrada de novos players no mercado de distribuição de combustível de aviação, decorrentes de restrição de acesso a infraestruturas supostamente essenciais de distribuição;
2. Dificuldades de implementação das regras de livre acesso atuais; e
3. Insegurança jurídica para novos investimentos em expansão da infraestrutura de abastecimento nos aeroportos

1.3. Dessa maneira, as discussões técnicas sobre a matéria foram conduzidas no âmbito da Agenda Regulatória da ANAC para o biênio 2019-2020<sup>[4]</sup> e, posteriormente, no biênio 2021-2022<sup>[4]</sup> e os estudos regulatórios<sup>[3]</sup> guardaram aderência com as Diretrizes para a Qualidade Regulatória dispostas nas Instruções Normativas desta Agência nº 107, de 21 de outubro de 2016, e nº 154, de 20 de março de 2020. Por oportuno, recorde que as tratativas se iniciaram no período de transição normativa dos regramentos de referência, de modo que, no curso do processo, foram realizadas compatibilizações dos procedimentos, cabendo destacar as regras de vigência específica no âmbito da IN 107/2016 e IN 154/2020.

1.4. Para compreensão das particularidades dos diferentes modelos de comercialização e armazenamento do Querosene de Aviação – QAV, a área técnica avaliou modelos internacionalmente difundidos, em especial, as práticas de consulta e regras de livre acesso<sup>[3]</sup>. De maneira complementar, e buscando oportunizar adequada e efetiva participação social, foram promovidas reuniões participativas e intercâmbios documentais com diversos atores envolvidos na temática, tais como, órgãos públicos, concessionárias de aeroportos, empresas aéreas, associações e distribuidoras de combustível<sup>[5]</sup>.

1.5. Compiladas todas as informações, foram definidas as seguintes opções regulatórias para tratar da questão<sup>[3]</sup>:

1. Manutenção das regras atuais – Resolução nº 302 e Contratos de Concessão;
2. Aperfeiçoamento das regras atuais da Resolução nº 302;
3. Regulação de preços de acesso às infraestruturas de dutos e hidrantes; e
4. Desverticalização entre a operação do PAA e a distribuição de combustíveis.

1.6. Após a comparação das vantagens e desvantagens das opções consideradas, concluiu-se que a alternativa mais adequada para alcançar os objetivos regulatórios pretendidos seria a de aperfeiçoamento das regras atuais<sup>[3]</sup>.

1.7. Concluída a etapa de estudos, a área técnica procedeu com o desenvolvimento da proposta de alteração de ato normativo<sup>[6]</sup>. Na oportunidade, foram realizadas novas reuniões com os principais interessados para apresentação da conclusão da AIR e para coletar dados sobre a percepção dos agentes na construção da norma.

1.8. Deste modo, a proposição<sup>[1]</sup> em apreciação pelo colegiado concretiza o resultado das análises técnicas e da interação com a indústria. Assim, são apresentadas alterações na Resolução nº 302/2014 e na Resolução nº 116/2009, especificamente no que tange ao acesso ao mercado de distribuição de combustível de aviação. Por oportuno, recorda a área técnica que a propositura de alteração da Resolução nº 116/2009, buscou endereçar solução sobre a implementação das regras de livre acesso atuais e o *enforcement* regulatório aplicável à temática.

1.9. Com relação à Resolução nº 302/2014, a propositura envolve as seguintes alterações:

1. escopo da norma e abrangência sobre os aeródromos delegados a Estados e Municípios (art. 1º);
2. Análise prévia, por parte da ANAC, de novos contratos que envolvam a construção ou operação de infraestruturas de dutos e hidrantes, e a possibilidade de desverticalização (art. 9º- A);
3. Condições de acesso aos Parques de Abastecimento de Aeronaves (Capítulo III-A), e a
4. Definição dos Aeródromos sujeitos às novas regras (Anexo).

1.10. Realça-se ainda que são definidos marcos temporais para cumprimento das novas regras de condições de acesso considerando o objetivo e a finalidade pretendidos. Em termos de fiscalização, se disciplina, essencialmente, a capitulação da infração e os procedimentos de apuração decorrentes do exercício das atividades de fiscalização sob competência da ANAC.

1.11. De forma análoga, a Resolução nº 116/2009 também será alterada, de modo a incorporar obrigações ao operador do Parque de Abastecimento de Aeronaves (PAA) em relação às condições de acesso à infraestrutura (cap. VIII-A e Anexo à Resolução). Em termos de fiscalização, a proposição mantém o racional disposto para a Resolução nº 302/2014, porém, disciplina de forma mais prescritiva a fiscalização e as providências administrativas, em convergência ao texto vigente da própria Resolução.

1.12. A proposta de ato normativo<sup>[1]</sup> prevê, ainda, regra geral de “*vacatio legis*” para fins de

assimilação e adaptação do mercado ao novo conteúdo.

1.13. Por fim, a área técnica encaminha a proposta de alteração de atos normativos e sugere a submissão da minuta à consulta pública<sup>[6][7]</sup>.

1.14. Em razão de distribuição ordinária, precedida de sorteio realizado na sessão pública de 21/03/2022<sup>[8]</sup>, vieram os autos à relatoria desta Diretoria

1.15. É o relatório.

## ROGÉRIO BENEVIDES CARVALHO

Diretor

---

[1] 6936601

[2] Resolução nº 302, de 5 de fevereiro de 2014 – Estabelece critérios e procedimentos para a alocação e remuneração de áreas aeroportuárias; Resolução nº 116, de 20 de outubro de 2009 – Dispõe sobre os serviços auxiliares ao transporte aéreo.

[3] 4451224

[4] PORTARIA Nº 3.834, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2018 (3369289)

PORTARIA Nº 3.829, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2020 (6147105)

[5] 4446842; 4473670; 4480103; 4481110; 4480910; 4484095

[6] 6829573

[7] 6936602

[8] 6955408



Documento assinado eletronicamente por **Rogério Benevides Carvalho, Diretor**, em 01/06/2022, às 11:04, 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 **7220109** e o código CRC **AA413455**.

---

SEI nº 7220109



## VOTO

**PROCESSO: 00058.029624/2019-61**

**INTERESSADO: SUPERINTENDÊNCIA DE REGULAÇÃO ECONÔMICA DE AEROPORTOS - SRA**

**RELATOR: ROGÉRIO BENEVIDES CARVALHO**

### 1. DA COMPETÊNCIA

1.1. A Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, dispõe que cabe à Agência adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade (art. 8º, caput)

1.2. Ademais, foi conferida à ANAC competência para regular e fiscalizar a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária e conceder ou autorizar a exploração da infraestrutura aeroportuária, no todo ou em parte (art. 8º, incisos XXI e XXIV, c.c. art. 11, inciso VI). O regulamento de criação da ANAC, prevê, ainda, atribuição à Diretoria desta Agência para o exercício de seu poder normativo.

1.3. No âmbito do Regimento Interno da ANAC (Resolução nº 381, de 14 de junho de 2016), compete à Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos submeter à Diretoria proposta de atos normativos que discipline a alocação e remuneração de áreas aeroportuárias (art. 41, inciso i).

1.4. Isto posto, trata-se de proposta da Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos que altera, especificamente no que tange ao Tema 15 da Agenda Regulatória, a Resolução nº 302, de 5 de fevereiro de 2014, que estabelece critérios e procedimentos para a alocação e remuneração de áreas aeroportuárias; e a Resolução nº 116, de 20 de outubro de 2009, que dispõe sobre os serviços auxiliares ao transporte aéreo.

1.5. Resta consignado que a matéria em discussão é de competência da Diretoria da ANAC.

### 2. DA ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Conforme exposto no Relatório<sup>[1]</sup>, as discussões sobre o acesso e compartilhamento de infraestrutura no mercado de distribuição de combustível são importantes para o desenvolvimento da aviação civil brasileira. Deste modo, os estudos<sup>[2;3]</sup> e proposta de revisão de ato normativo<sup>[4]</sup> apresentados pela Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos – SRA endereçaram a temática, identificando os potenciais problemas regulatórios e soluções técnicas para tratamento da questão.

2.2. A matéria, incluída no escopo da Agenda Regulatória da ANAC<sup>[5]</sup>, resultou na proposta de aperfeiçoamento das regras atuais que tratam do tema por meio da alteração de atos normativos.

2.3. Dentro desse panorama, a propositura de revisão da Resolução nº 302, de 5 de fevereiro de 2014, e da Resolução nº 116, de 20 de outubro de 2009, que tratam, respectivamente, da alocação e remuneração de áreas aeroportuárias e dos serviços auxiliares ao transporte aéreo, tem por objetivo trazer à luz as alternativas regulatórias que tratem especificamente das condições de acesso e compartilhamento de infraestrutura dos parques de abastecimento de aeronaves – PAA nos aeroportos brasileiros.

2.4. Assim, recorro que a distribuição de combustíveis de aviação abarca interesses de diversos agentes econômicos, tais como órgãos públicos, concessionárias de aeroportos, empresas aéreas, associações e distribuidoras de combustível, bem como consumidores e demais usuários do serviço.

2.5. Diante dessa perspectiva, durante a fase de Análise de Impacto Regulatório – AIR<sup>[2]</sup> foram realizadas reuniões participativas e intercâmbios documentais com diversos atores envolvidos com o tema para subsidiar o desenvolvimento dos estudos, robustecer o diagnóstico das alternativas regulatórias e proporcionar efetiva participação social e transparência do processo<sup>[6]</sup>.

2.6. Após extensa análise da regulamentação já existente, exaustiva participação dos interessados e avaliação dos resultados esperados, foram identificadas quatro opções regulatórias para encaminhamento dos trabalhos, sendo que a alternativa de *aperfeiçoamento das regras atuais* teria se mostrado a mais adequada, pois consistiria na manutenção da abordagem regulatória atual, menos interventiva e que privilegia soluções negociadas de acesso e compartilhamento às infraestruturas, ao tempo em que viabiliza o fomento à concorrência para o mercado de distribuição de combustível de aviação<sup>[2]</sup>.

2.7. Ainda em sede de análise técnica, a SRA prosseguiu com a elaboração de proposta<sup>[3;4]</sup> que altera o texto da Resolução nº 302/2014 e da Resolução nº 116/2009.

2.8. Dito isso, ressalto, por oportuno, a importância e a excelência do trabalho realizado pela equipe técnica da SRA na esmerada condução das tratativas que resultaram na matéria ora em deliberação por este Colegiado.

2.9. Prosseguindo com a análise, resta devidamente fundamentado os resultados obtidos por meio da Análise de Impacto Regulatório – AIR<sup>[2]</sup>, bem como sedimentado que o escopo das alterações<sup>[4]</sup> se limita às regras para acesso e compartilhamento ao Parque de Abastecimento de Aeronaves – PAA.

2.10. Assim, retomo<sup>[1]</sup> que a propositura envolve alterações em pontos da Resolução nº 302/2014<sup>[3]</sup> referentes ao escopo e abrangência da norma (art. 1º); análise prévia, por parte da ANAC, de novos contratos que envolvam a construção ou operação de infraestruturas (art. 9º- A); condições de acesso aos Parques de Abastecimento de Aeronaves (Capítulo III-A), e a aplicabilidade das novas regras (Anexo).

2.11. De maneira complementar, recorro<sup>[1]</sup> também as modificações propostas ao texto da Resolução nº 116/2009 a fim de assinalar obrigações ao operador do Parque de Abastecimento de Aeronaves – PAA em relação às condições de acesso à infraestrutura (cap. VIII-A e Anexo à Resolução).

2.12. Feitas essas considerações, passo à análise de pertinência das mudanças na regulamentação

em vigor.

2.13. De início, e quanto ao escopo da norma, a proposta ora em deliberação excepciona a aplicabilidade sobre os aeródromos delegados a Estados e Municípios, de modo que a análise e a fiscalização dos critérios para a alocação e remuneração de áreas aeroportuárias fiquem sob a responsabilidade dos entes delegatários.

2.14. No que diz respeito ao tema, expôs a área técnica que a motivação acerca do alcance do dispositivo reside na competência dos Estados e Municípios sobre os aeroportos delegados mediante convênios, de modo que “(...) *tal instrumento caracteriza a descentralização administrativa e consubstancia o foco de atuação do regulador federal, especialmente, em processos e aeródromos estratégicos do ponto de vista social, político e econômico*”, e, sendo assim “(...) *entende-se mais adequado que a análise e a fiscalização dos referidos critérios nos aeródromos delegados seja responsabilidade dos próprios entes delegatários*(...)”.<sup>[3]</sup>

2.15. É sabido que os aeródromos públicos são ativos importantes para o desenvolvimento econômico e social das regiões onde estão inseridos. Nesse sentido, cabe aos entes federados organizar, de acordo com suas competências, e em consonância com a regulamentação, as formas de exploração da infraestrutura aeroportuária. Assim, considero salutar que, respeitada a autonomia federativa, seja possível promover atuação coordenada entre os entes, de modo a viabilizar a concretude dos objetivos pretendidos de estímulo à concorrência para o mercado de distribuição de combustível de aviação.

2.16. Isto posto, compreendo os argumentos da área técnica acerca dos preceitos e abrangência da regulação federal, e as dificuldades enfrentadas, mas, após análise em sede de relatoria, entendo que a questão merece maior reflexão. Assim, diante da proposta apresentada, percebo a necessidade de maior discussão com a sociedade, para que, se necessário, a aplicabilidade da Resolução nº 302/2014 sobre os aeródromos públicos delegados seja revisitada, de maneira a mantê-los sob sua égide, assegurando o olhar do regulador federal sobre tema de tamanha relevância. Ainda, e considerando a complexidade inerente à matéria, acentuo a importância dos mecanismos de articulação entre as esferas governamentais, para fins de cooperação, subsídio e apoio às ações que promovam o enfrentamento dos desafios associados ao tema em questão.

2.17. Superado esse ponto, passo ao exame das demais alterações propostas ao normativo em vigor.

2.18. Em suma, repiso que os principais aspectos de acesso às áreas nos aeroportos, ora em análise, versam sobre<sup>[3; 4]</sup>:

1. previsão expressa do livre acesso por meio do compartilhamento da infraestrutura do Parque de Abastecimento de Aeronaves – PAA, além do livre acesso às áreas aeroportuárias;
2. atribuição de dever, tanto para o operador de Aeródromo quanto ao operador do Parque de Abastecimento de Aeronaves, em garantir o livre acesso por meio do compartilhamento da infraestrutura do PAA;
3. definição dos aeródromos sujeitos às novas regras;
4. adoção do “*Termo de Condições de Acesso*”.

2.19. Assim, resgato que, atualmente, já existe previsão normativa sobre livre acesso às áreas aeroportuárias. Determina a regulação em vigor que o operador de aeródromo deverá disponibilizar, aos

prestadores de serviços, incluindo empresas de abastecimento de aeronaves, acesso às áreas necessárias para suas atividades.

2.20. Todavia, durante a fase de estudos sobre o tema<sup>[2]</sup>, foram exaradas preocupações com barreiras à entrada e risco de práticas abusivas no mercado de distribuição de combustíveis, e recomendada harmonização das normas da Agência em assuntos relacionados às regras de livre acesso às chamadas "áreas e atividades operacionais". Outrossim, foi sugerida, ainda, a inclusão de dispositivos que prevejam a submissão prévia à ANAC de contratos que envolvam a construção e/ou operação de infraestruturas de dutos e hidrantes nos aeroportos, a exemplo do que foi estabelecido nos Contratos da 5ª rodada de Concessões.

2.21. Por esta razão, foi incluída regra que disciplina o dever de o operador de aeródromo submeter à avaliação da ANAC, previamente à sua assinatura, contratos que envolvam a construção ou operação de infraestruturas de dutos e hidrantes. Para além disso, o novo texto normativo reforça, expressamente, a possibilidade (já existente no panorama normativo atual) de desverticalização das operações.

2.22. Indo adiante, a inclusão do Capítulo III-A na Resolução nº 302/2014, intitulado "*Das Condições de Acesso aos Parques de Abastecimento de Aeronaves*", materializa o aperfeiçoamento normativo tido como a solução mais adequada para solucionar as dificuldades atinentes à questão. Neste ponto, assinala a área técnica que "*procurou-se manter a abordagem regulatória atual, menos interventiva, que privilegia soluções negociadas e que visa a intervir apenas quando necessário, porém com aprimoramento das regras de livre acesso e levando em consideração os problemas regulatórios identificados*". Nessa linha, as regras estruturadas clarificam as disposições gerais, o termo de condições de acesso, os prazos para realização das obrigações e a fiscalização da regulamentação.

2.23. Em breve síntese, as regras dispostas neste Capítulo contemplam, expressamente, a previsão de livre acesso por meio do compartilhamento da infraestrutura do Parque de Abastecimento de Aeronaves – PAA, além do livre acesso às áreas aeroportuárias. Outrossim, determina-se atribuição de dever, além do operador de Aeródromo, ao operador do PAA, na condição de Empresa de Serviços Auxiliar ao Transporte Aéreo (ESATA), de garantir o livre acesso por meio do compartilhamento da infraestrutura do PAA. Deste modo, foi disciplinado que o operador do Parque de Abastecimento de Aeronaves, na condição de ESATA, está submetido à Resolução nº 302/2014, naquilo expressamente compatível. Outro ponto de destaque das alterações propostas é a definição do Parque de Abastecimento de Aeronaves, com destaque para a explicitação da inclusão da rede de hidrantes como parte das instalações fixas.<sup>[3;4]</sup>

2.24. Para além disso, o novo texto normativo assinala quais aeródromos se sujeitam às normas do Capítulo ora em tela, quais sejam, Galeão e Guarulhos, bem como propõe que a inclusão ou exclusão de aeródromo ao Anexo da Resolução seja precedida de decisão fundamentada e ampla discussão pública.

2.25. Quanto ao Termo de Condições de Acesso, "*na visão da área técnica, se constitui como o instrumento regulatório capaz de superar uma das principais discussões que permeia a temática do acesso ao mercado de distribuição de combustível de aviação: os critérios de entrada. Ainda de acordo com a análise realizada "(...) o Termo permite avançar na solução de problemas regulatórios, como a existência de barreiras à entrada de novos players e a insegurança jurídica para novos investimentos em expansão da infraestrutura de abastecimento nos aeroportos.*" Logo, a regulação indica marcos necessários para a elaboração do Termo de Acesso, "*(...) como a estruturação de requisitos e critérios objetivos e não discriminatórios, a relação da precificação com determinados custos e o*

*estabelecimento de prazos razoáveis e de cronograma vinculante (...). Isto posto, "o intuito da proposta é que a Resolução forneça a modelagem na qual o Termo deve ser editado, de forma que o processo de consulta, oportunidade em que os todos os atores interessados no processo poderão apresentar suas contribuições, seja a etapa mais adequada para tal finalidade".*<sup>[3]</sup>

2.26. Cumpre ressaltar que, quanto à elaboração do Termo de Acesso, conforme previsto na proposta, é importante considerar, nos requisitos a comporem o instrumento, os aspectos segurança e operação das infraestruturas a serem compartilhadas, para manutenção da continuidade e da qualidade dos serviços prestados.

2.27. A minuta de ato ora proposta endereça, também, aspectos procedimentais que tratam de prazos necessários à consecução das finalidades propostas, e disciplina a fiscalização das condições de acesso aos Parques de Abastecimento de Aeronaves<sup>[3]</sup>.

2.28. Por fim, verifico que o processo foi devidamente instruído, restando evidenciada a participação dos principais agentes interessados no tema durante o processo de discussão<sup>[3;6]</sup>, o que resultou em maior aprofundamento e robustez dos estudos elaborados<sup>[2;3]</sup> e na aptidão da proposta<sup>[4]</sup> para submissão à consulta pública. Realço mais uma vez a oportunidade da sociedade se manifestar sobre a abrangência do normativo em questão, principalmente no que se refere aos aeródromos delegados, e demais instrumentos propostos.

### 3. DA CONCLUSÃO

3.1. Ante o exposto, **VOTO FAVORAVELMENTE** à instauração de consulta pública, pelo prazo de **45 (quarenta e cinco) dias**, acerca da proposta de alteração da Resolução nº 302, de 05 de fevereiro de 2014, e da Resolução nº 116, de 20 de outubro de 2009, conforme Proposta de Ato Normativo<sup>[4]</sup> apresentada pela Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos - SRA.

É como voto.

**ROGÉRIO BENEVIDES CARVALHO**

Diretor

[1] 7220109

[2] 4451224

[3] 6829573

[4] 6936601

[5] 3369289; 6147105

[6] 4446842; 4473670; 4480103; 4481110; 4480910; 4484095



Documento assinado eletronicamente por **Rogério Benevides Carvalho, Diretor**, em 01/06/2022, às 11:04, 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 **7221994** e o código CRC **C9483CEC**.

---

SEI nº 7221994