

JUSTIFICATIVA

Tema 15 da Agenda Regulatória ANAC 2021-2022 – acesso ao mercado de distribuição de combustível de aviação. Proposta de resolução que altera a Resolução nº 302/14 e a Resolução nº 116/09.

1 - DA INTRODUÇÃO

Trata-se de proposta de resolução que altera, especificamente no que tange ao Tema 15 da Agenda Regulatória ANAC 2021-2022 – acesso ao mercado de distribuição de combustível de aviação, 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.

2 - DO HISTÓRICO

A Portaria nº 3.834 (SEI 3369289), de 13 de dezembro de 2018, instituiu a Agenda Regulatória da ANAC para o biênio 2019-2020. Por meio do Tema 21 – acesso ao mercado de distribuição de combustível de aviação, tratou de estudos e avaliação de conveniência de editar ato normativo – apenas da ANAC ou em conjunto com a ANP – ou de revisar normativos vigentes para prever dispositivos que tratem especificamente das condições de acesso aos parques de abastecimento de aeronaves (PAA).

A Nota Técnica nº 39/2020/GERE/SRA (SEI 4451224), de 29 de junho de 2020, realizou a Análise de Impacto Regulatório (AIR) a respeito da referida temática.

A Portaria nº 3.929 (SEI 6147105), de 23 de dezembro de 2020, instituiu a Agenda Regulatória da ANAC para o biênio 2021-2022. Por meio do Tema 15 – acesso ao mercado de distribuição de combustível de aviação, constatou a conclusão da Análise de Impacto Regulatório sobre o tema e dispôs sobre o cronograma do desenvolvimento da proposta, da consulta pública e da deliberação final.

A Nota Técnica nº 16/2022/GERE/SRA (SEI 6829573), de 15 de março de 2022, destacou a participação social no processo regulatório por meio das memórias de reuniões realizadas durante o ano de 2021 com os diversos atores do setor, tanto reuniões

participativas para apresentação da AIR como reuniões participativas para apresentação da minuta de resolução, e apresentou proposta de alteração dos atos normativos aqui referenciados.

3 - DA PROPOSTA

A motivação para a inclusão do tema na Agenda Regulatória da ANAC foi a identificação, por parte da área técnica, dos seguintes problemas: a) 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; b) dificuldades de implementação das regras de livre acesso atuais; e c) insegurança jurídica para novos investimentos em expansão da infraestrutura de abastecimento nos aeroportos.

Diante dessa constatação, e após extensa análise, a AIR discutiu quatro opções regulatórias: a) manutenção das regras atuais – Resolução nº 302 e Contratos de Concessão; b) aperfeiçoamento das regras atuais, porém sem tratar de regulação de preço de acesso às infraestruturas de dutos e hidrantes e da desverticalização entre a operação do PAA e a distribuição de combustíveis – Resolução nº 302; c) regulação de preços de acesso às infraestruturas de dutos e hidrantes; e d) desverticalização entre a operação do PAA e a distribuição de combustíveis.

A AIR concluiu que a opção adequada para alcançar os objetivos pretendidos é o aperfeiçoamento das regras atuais. Esta opção regulatória consistiria na manutenção da 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.

Feita esta breve recapitulação, oportunidade em que se faz referência novamente à AIR realizada pela Nota Técnica nº 39/2020/GERE/SRA, vale dizer que o desenvolvimento da proposta de ato normativo a seguir tem como escopo específico o acesso ao mercado de distribuição de combustível de aviação.

Tendo como balizamento esse escopo específico, a proposta de Resolução envolve a alteração da Resolução nº 302, de 5 de fevereiro de 2014, que estabelece critérios e procedimentos para a alocação e remuneração de áreas aeroportuárias, e da Resolução nº 116, de 20 de outubro de 2009, que dispõe sobre os serviços auxiliares ao transporte aéreo.

Alterações à Resolução nº 302/14

A proposta envolve a alteração do art. 1º, a inclusão do art. 9º-A, a inclusão do Capítulo III-A e a inclusão de Anexo à Resolução.

3.1 Escopo e aeródromos delegados a Estados e Municípios (art. 1º)

Nos moldes atuais, a Resolução tem por objeto “estabelecer critérios para a alocação e remuneração de áreas aeroportuárias nos aeródromos públicos”. Propõe-se já nesse artigo deixar claro, de forma expressa, em linha com a conclusão da AIR e em consonância com as demais inserções propostas no corpo da Resolução, sua abrangência também em torno das condições de acesso aos Parques de Abastecimento de Aeronaves.

Art. 1º Estabelecer critérios para a alocação e remuneração de áreas aeroportuárias nos aeródromos públicos e condições de acesso aos Parques de Abastecimento de Aeronaves elencados no Anexo desta Resolução.

Ainda com relação a esse artigo, que trata do escopo da norma, propõe-se a inserção de regra, por meio do §3º e do §4º, que disponha sobre os aeródromos delegados a Estados e Municípios.

§3º Os aeródromos delegados a Estados e Municípios devem observar os dispositivos do convênio de delegação e, em caso de outorga, o instrumento correspondente.

§4º A análise e a fiscalização dos critérios para a alocação e remuneração de áreas aeroportuárias nos aeródromos delegados são de responsabilidade dos entes delegatários.

O convênio de delegação, como se sabe, tem por intuito a transferência da exploração do aeródromo civil público da União para o ente político da Federação. Ou seja, 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.

Assim, diante da competência dos Estados e Municípios disciplinada nos convênios, entende-se mais adequado que a análise e a fiscalização dos referidos critérios nos aeródromos delegados seja responsabilidade dos próprios entes delegatários.

O principal objetivo é eliminar conflitos de entendimento entre a ANAC e os entes delegatários, reforçando a política de descentralização da gestão dos aeroportos significada pela União desde a década de 2010.

O regime tarifário dos aeroportos delegados foi descentralizado por meio da Resolução ANAC nº 392, de 06/09/2016, de forma que hoje cabe aos estados e municípios a definição das tarifas aeroportuárias.

Conforme se depreende da justificativa daquela proposta, estabelecer um regime tarifário diferenciado para esses aeroportos que possibilite a definição dos valores das tarifas pelo poder público local mostra-se uma alternativa com alto potencial de ganhos para os diversos agentes envolvidos, tendo em vista que:

“[...] o poder local, delegatário da infraestrutura, constitui o agente com maior capacidade de equacionar as necessidades de recomposição dos custos do aeroporto e o interesse do público usuário. Espera-se, ainda, que a medida viabilize a atração de investimentos privados para a infraestrutura regional, com ganhos de capacidade e melhorias dos serviços prestados.

Mesmo nos casos em que eventualmente argumente-se que o poder público local não tem estrutura burocrática especializada para regular os preços de seus aeroportos, resta clara a opção de simples replicação das tarifas estabelecidas pela ANAC para os aeroportos da Infraero, chegando-se a um resultado idêntico ao verificado atualmente. Portanto, o estabelecimento de um regime diferenciado para os aeroportos conveniados apresenta-se como uma opção técnica superior à atual, tornando-a altamente desejável.”

O racional da descentralização tarifária, portanto, converge com a ideia de atribuição de responsabilidade aos entes delegatários para a análise e a fiscalização dos critérios para a alocação e remuneração das áreas aeroportuárias em seus respectivos sítios aeroportuários.

As regras da Resolução nº 302, em geral, impõem restrições à liberdade do operador aeroportuário em alocar as áreas e definir sua remuneração. Com isso, procura-se preservar determinadas atividades. Notadamente, são protegidas: (i) as empresas de “transporte aéreo público regular”, com prioridade de alocação (art. 7º); e (ii) as áreas classificadas como operacionais, para as quais é garantido o livre acesso (art. 9º) e são vedadas práticas abusivas e discriminatórias (art. 11).

A ANAC entende que tais regras devem ser mantidas para os aeroportos que possuem contrato de Concessão com a ANAC, como forma de beneficiar um maior número de usuários da aviação e de evitar que o aeroporto tenha incentivos e condutas próprias de monopólios. Adicionalmente, tais regras estão alinhadas com orientações da OACI, que atingem os aeroportos utilizados na aviação civil internacional.

Por outro lado, tais restrições limitam o potencial de geração de receita para o aeroporto, o que implica, no caso de aeroportos de menor porte e delegados, em ônus para os estados e municípios, seja para administrá-los diretamente, seja para eventualmente concedê-los à iniciativa privada.

Assim, avalia-se que não é apropriado manter o mesmo conjunto de regras para todos os aeroportos do país. Em especial, observou-se que, no caso de aeroportos delegados a estados e municípios, a imposição dessas regras pela ANAC pode entrar em conflito com as políticas públicas de descentralização e desenvolvimento da aviação regional.

Nesse sentido, a atuação da ANAC pode comprometer um dos objetivos da descentralização, que seria o de permitir que estados e municípios definam as políticas de uso de aeroportos que, de outro modo, seriam subaproveitados pela União.

Percebe-se que, no intuito de garantir o cumprimento da Resolução nº 302, eventual medida sancionatória (por exemplo, aplicação de multa contra o estado ou município ou imposição de restrições operacionais) seria na melhor das hipóteses contraproducente. Já a aplicação de medidas preventivas, com a determinação de cessação de práticas, pode se tornar um ônus difícil de ser suportado pelos orçamentos estaduais e municipais.

Nos casos concretos de infração à Resolução nº 302/2014 por aeroportos delegados a estados e municípios, a ANAC determinou a cessação de práticas, atuando em estrita legalidade para o cumprimento da regulamentação. Entretanto, a partir desses casos, avaliou-se que a exclusão desses aeroportos do alcance da norma melhor se coadunaria com as políticas de descentralização e tem amparo na legislação pertinente.

A esse respeito, a Lei nº 7.565/1986, em seu art. 36, apresenta as seguintes formas de exploração de aeródromos públicos:

Art. 36. Os aeródromos públicos serão construídos, mantidos e explorados:

I - diretamente, pela União;

II - por empresas especializadas da Administração Federal Indireta ou suas subsidiárias, vinculadas ao Ministério da Aeronáutica;

III - mediante convênio com os Estados ou Municípios;

IV - por concessão ou autorização.

§ 1º A fim de assegurar uniformidade de tratamento em todo o território nacional, a construção, administração e exploração, sujeitam-se às normas, instruções, coordenação e controle da autoridade aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 36-A. [\(Redação dada pela Lei nº 13.097, de 2015\)](#)

Art. 36-A. A autoridade de aviação civil poderá expedir regulamento específico para aeródromos situados na área da Amazônia Legal, de forma a adequar suas operações às condições locais, com vistas a promover o fomento regional, a integração social, o atendimento de comunidades isoladas, o acesso à saúde e o apoio a operações de segurança. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 1.089, de 2021\)](#)

A proposta é que a Resolução se aplique somente aos aeroportos do inciso II e aos concedidos pelo Governo Federal (parte do inciso IV), excluindo de seu alcance, principalmente, os aeroportos explorados mediante convênio com Estados e Municípios e os aeroportos explorados mediante autorização, ou seja, aqueles cuja outorga se dá conforme o Decreto nº 7.871, de 21/12/2012.

Ressalta-se que os Estados e Municípios podem firmar contratos com empresas privadas para a operação de aeroportos a eles designados, em diversos moldes, como prestação de serviços, PPPs ou concessões. Nesse sentido, a Lei nº 8.987, de 13/02/1995, estabelece, em seu art. 11, a possibilidade de que fontes de receitas de projetos associados à concessão podem ser protegidas por exclusividade, desde que esteja previsto no edital de licitação:

Art. 11. No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta Lei.

A maior liberdade dada a estados e municípios para prever fontes de receitas em seus aeroportos, proposta pela sua exclusão do alcance da Resolução nº 302/2014, se coaduna

aos princípios deste artigo. Cabe ainda ressaltar que esta disposição foi replicada no Decreto nº 7.624, de 22/11/2011, que dispõe sobre a concessão de aeroportos à iniciativa privada, inclusive por estados e municípios:

Art. 3º Aplicam-se as disposições deste Decreto aos aeródromos delegados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do [art. 24-D, inciso VIII do caput, da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003](#), mediante convênio, respeitadas as normas federais aplicáveis.

§ 1º Para fins deste Decreto, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão exercer atribuições de poder concedente, nos termos das competências delegadas pela União por meio dos convênios firmados.

§ 2º A concessão da exploração de aeródromos por Estados, Distrito Federal e Municípios, na execução dos convênios de que trata o caput, dependerá de prévia e expressa anuência da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República.

§ 3º Este Decreto aplica-se aos convênios e demais atos firmados pela União com Estados, Distrito Federal e Municípios para construção, manutenção ou exploração de aeródromos.

[...]

Art. 14. Nos contratos de concessão, constarão as cláusulas estabelecidas no [art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), e no [art. 5º da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004](#), no que couber, além de cláusulas relativas:

[...]

IX - à destinação das receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade;

Assim, fica preservada a prerrogativa da Secretaria de Aviação Civil, ao firmar um convênio de delegação, de estabelecer a política de uso do aeroporto a ser seguida pelo ente delegatário.

Ainda vale destacar que a configuração regulatória atual foi alvo de questionamentos em evento promovido pela Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento (2º Diálogo PPI com a Advocacia – Concessões e Privatizações), realizado em junho de 2021, com diversos escritórios de advocacia com atuação em concessões e privatizações.

Dentre as considerações referentes à regulação contratual, dispostas no resumo executivo das 26 reuniões realizadas (SEI 6263106), apontou-se a existência de problemas de divergência de interpretações entre a Agência e entes estaduais quanto à regulação dos contratos de aeroportos licitados pelos estados, especialmente quanto à liberdade de acesso a áreas dos aeroportos e a política de preços.

Essa preocupação externada pelo setor denota que a proposta de atribuição de responsabilidade aos entes delegatários teria o condão de dirimir divergências de entendimentos regulatórios entre a Agência e reguladores de outras esferas, considerando, inclusive, que o estabelecimento de regulação pelo ente federal poderia trazer incertezas aos licitantes interessados em concessões estaduais ou municipais.

A regulação federal, por possuir, via de regra, caráter mais rígido, dado que se preocupa majoritariamente com grandes aeroportos que possuem maior poder de mercado, poderia impactar a viabilidade econômica de alguns aeroportos delegados, cuja alocação e remuneração de áreas aeroportuárias mais eficiente exigisse o devido equacionamento da regulação contratual ao contexto fático da região, consubstanciando como medida mais adequada a atribuição de responsabilidade pela análise e fiscalização dos critérios citados aos entes delegatários.

3.2 Análise contratual prévia e possibilidade de desverticalização (art. 9º-A)

O art. 9º da Resolução dispõe sobre o dever do operador de aeródromo de disponibilizar a prestadores de serviços, incluindo empresas de abastecimento de aeronaves, acesso às áreas necessárias para suas atividades. Por meio da inserção do art. 9º-A, propõe-se o dever de o operador de aeródromo submeter à avaliação da ANAC, previamente à sua assinatura, contrato que envolva a construção ou operação de infraestruturas de dutos e hidrantes, e, por meio do parágrafo único, prevê-se a possibilidade de desverticalização.

Art. 9-A O operador de aeródromo deverá submeter à ANAC, para análise e eventuais medidas cabíveis, o contrato que envolva a construção ou operação de infraestruturas de dutos e hidrantes, previamente à sua assinatura.

Parágrafo único. Após a análise de que trata o caput, a ANAC poderá determinar que o aeródromo estabeleça restrições à participação das empresas

operadoras de infraestruturas de dutos e hidrantes do aeródromo nas atividades de distribuição e revenda de combustíveis no aeródromo.

Estas regras foram originalmente inseridas em contratos de concessão, a partir da 5ª rodada, em 2019. Conforme descrito na Nota Técnica nº 39/2020/GERE/SRA, a Secretaria Nacional de Aviação Civil do Ministério da Infraestrutura, como sugestão de melhoria regulatória recomendou a harmonização das normas da Agência, defendendo incluir na Resolução os mesmos dispositivos que haviam sido estabelecidos nos Contratos de Concessão.

A Secretaria ainda defendeu a necessidade de aperfeiçoamento textual a partir da inversão da ordem das cláusulas (previstas nos Contratos), de forma que a possibilidade de estabelecimento de restrições à participação ocorreria dentro do contexto da análise da ANAC quando da submissão dos novos contratos.

A área técnica acatou as contribuições da Secretaria de Aviação Civil, promovendo pequenos ajustes ao que se dispunha nas cláusulas contratuais, tendo em vista a salutar harmonização normativa e o aperfeiçoamento textual.

Ao passo em que tais contribuições solidificaram a construção da regra e sua consequente inserção na proposta de Resolução, por outro lado, o teor desse artigo já foi alvo de críticas por atores do mercado, especialmente quando da discussão sobre o Contrato da 6ª rodada de Concessão.

Tendo isso em vista, sem o intuito de esmiuçar todos os pontos levantados naquele foro específico, mas no sentido de enaltecer a dialética argumentativa e robustecer a fundamentação da medida, vale registrar as premissas regulatórias que norteiam a proposição deste artigo diante do tema do acesso ao mercado de distribuição de combustível de aviação, em especial, a análise prévia dos contratos e a possibilidade de desverticalização.

O caput do artigo dispõe sobre a análise prévia pela ANAC do contrato que envolva a construção ou operação de infraestruturas de dutos e hidrantes. A submissão de contratos à Agência para análise compõe o rol de atividades inerentes à consecução das finalidades da própria Agência Reguladora dispostas em lei, considerando que cabe à ANAC adotar

as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil e da infraestrutura aeroportuária do País.

Por meio desta regra, denota-se a materialização das competências legais da Agência através da tríade instrumental da atividade administrativa: solicitação de documento, análise e eventual adoção de medida cabível, funções inerentes ao órgão regulador. Tais atividades, portanto, compõem o cabedal de instrumentos legais adequados à consecução do poder de polícia administrativo, na medida em que se faz necessária a ponderação da figura do contrato privado frente aos balizamentos inerentes à moldura regulatória tracejada para o setor.

A análise prévia dos contratos ainda tem o enorme potencial de evitar conflitos futuros, na medida em que um possível posicionamento precedente da Agência tem o condão de desconstituir ou mitigar barreiras à entrada, potencializar a implementação das regras de livre acesso e conferir maior segurança jurídica aos novos investimentos.

O custo regulatório de maior intensidade da atuação prévia da Agência é superado pelo benefício da consolidação de entendimento de complexas questões inerentes à temática em questão, como inclusive têm sido historicamente as discussões envolvendo os Parques de Abastecimento de Aeronaves, diminuindo os conflitos e robustecendo a segurança jurídica dos próprios contratos que envolvam a construção ou operação de infraestruturas de dutos e hidrantes.

Apesar de o caput dispor expressamente que o contrato deverá ser submetido à ANAC previamente à sua assinatura, durante as reuniões algumas distribuidoras de combustível alegaram não ter compreendido que o artigo se aplicava apenas aos novos contratos. Diante dos questionamentos, a área técnica reforça que, para garantir a segurança jurídica, a análise em questão ocorre previamente à assinatura.

Assim, a análise prévia desses contratos se constitui em nítido aperfeiçoamento regulatório, especialmente por matizar a competência legal da Agência na adoção de medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento infraestrutura aeroportuária do País.

O parágrafo único, por sua vez, dispõe sobre a possibilidade de desverticalização. A Nota Técnica nº 39/2020/GERE/SRA apresentou uma minuciosa análise das áreas e

infraestruturas dos PAAs nos aeroportos do país e concluiu que os aeroportos de Guarulhos e do Galeão são os únicos aeroportos no Brasil nos quais é possível afirmar que o acesso à rede de hidrantes é necessário para que seja possível concorrer em igualdade de condições.

A partir da problemática identificada e da análise feita, a seleção da opção julgada mais adequada para alcançar os objetivos pretendidos foi aperfeiçoar as regras atuais. Vê-se que o escopo da solução do problema, no cenário atual, atinge os dois aeroportos identificados na AIR.

Isto quer dizer que, para tais casos, em consonância com o problema e a solução identificada na AIR, o aperfeiçoamento normativo é a solução mais apropriada, que se consubstanciará fundamentalmente na edição do Capítulo III-A, como se verá a seguir. Por outro lado, isto não quer dizer que a desverticalização foi expressamente descartada como modelo a ser adotado futuramente e em momento prévio a assinatura de um novo contrato.

A desverticalização, no panorama normativo atual, não é vedada pela ANAC. Tanto que, em 2019, uma concessionária protocolou requerimento “para que a prestação dos serviços (i) de gerenciamento e manutenção do novo Parque de Abastecimento de Aeronaves e (ii) de abastecimento de aeronaves sejam prestados por uma única empresa, em caráter exclusivo, com base na cláusula 11.9 do Contrato de Concessão.”

Por meio do Voto DIR-RJBF (SEI 4390604), no processo SEI 00058.035445/2019-63, a Diretoria da ANAC decidiu pelo indeferimento da autorização prévia para prestação de abastecimento de aeronaves de forma exclusiva pleiteado pela concessionária. Concluiu-se a partir de análise daquele caso concreto que (a) o deferimento da solicitação poderia apresentar riscos que potencialmente resultariam em aumento do preço final dos combustíveis; (b) não foi possível constatar a justificativa para a prestação do serviço em caráter exclusivo; (c) tampouco foram verificados ganhos econômicos para os usuários advindos da prestação do serviço via dutos por exclusividade.

Nota-se que a concessionária poderia adotar o modelo desverticalizado, desde que permitisse a concorrência de terceiros operando com caminhão tanque e exercendo pressão competitiva. Diante do precedente administrativo citado e do panorama

normativo vigente, percebe-se que a desverticalização não é vedada pela regulação da ANAC, sendo imprescindível para tal que a concessionária exponha todos os argumentos que comprovem os ganhos econômicos atribuídos à operação de forma exclusiva. A inserção do parágrafo único, portanto, traceja, de forma expressa, a possibilidade (já existente) da desverticalização.

3.3 Condições de acesso aos Parques de Abastecimento de Aeronaves (cap. III-A)

A proposta do Capítulo III-A, intitulado “Das Condições de Acesso aos Parques de Abastecimento de Aeronaves”, corporifica a conclusão da Análise de Impacto Regulatório em torno do aperfeiçoamento normativo, tido como a solução mais adequada para solucionar os problemas identificados.

Como já realçado, 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.

O capítulo foi estruturado em 4 seções: das disposições gerais, do termo de condições de acesso, dos prazos, da fiscalização.

Seção I – Das Disposições Gerais

O primeiro ponto a ser destacado nessa seção é a 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 já previstas na Resolução. Diversas contribuições apontaram nesse sentido, argumentando a necessidade de deixar claro o escopo da resolução em torno do livre acesso às áreas e às infraestruturas, como a distribuidora de combustível Gran Petro (Ferres Economia) e a Associação Brasileira das Empresas Aéreas (ABEAR).

Outro ponto de destaque trazido ainda no caput do art. 14-A é a atribuição de dever, além do operador de Aeródromo, ao operador do Parque de Abastecimento de Aeronaves, na condição de Empresa de Serviços Auxiliar ao Transporte Aéreo (ESATA), em garantir o

livre acesso por meio do compartilhamento da infraestrutura do PAA. A esse respeito, a Concessionária do Aeroporto de Guarulhos havia se posicionado no sentido de advertir para a necessidade de que tais regras sejam claras o suficiente para cessar as atuais divergências de interpretação entre ANAC e Concessionária a respeito da forma como esta deve atuar junto às ESATAS em casos de conflitos.

Entende-se que o aperfeiçoamento normativo aqui proposto busca, entre outras medidas, solucionar o problema identificado na AIR relacionado à dificuldade de implementação das regras de livre acesso vigentes. Nesse quesito, é fundamental disciplinar que o operador do Parque de Abastecimento de Aeronaves, na condição de ESATA, logo, regulado pela ANAC, seja submetido à normatividade da Resolução nº 302/2014, naquilo expressamente compatível. Isso não exime, por óbvio, qualquer responsabilidade do operador de Aeródromo, haja vista seu poder-dever enquanto concessionário de serviço público.

Assim, diante dessa premissa, ancorada sobretudo no poder de polícia administrativo, as alterações propostas preveem a atribuição de deveres ao operador do PAA, na condição de regulado da Agência, densificando sua competência legal de regular e fiscalizar os serviços auxiliares ao transporte aéreo. Além do caput do referido artigo, outras seções do capítulo foram disciplinadas nesse sentido, bem como as alterações propostas para a Resolução 116/09, como se verá adiante.

O artigo ainda prevê, em seu parágrafo único, a definição do Parque de Abastecimento de Aeronaves, com destaque para a explicitação da inclusão da rede de hidrantes como parte das instalações fixas. O texto foi construído tomando como base as contribuições da Agência Nacional de Petróleo (ANP) e da Associação Internacional de Transportes Aéreos (IATA).

Seção I

Das Disposições Gerais

Art. 14-A O operador de Aeródromo e o operador do Parque de Abastecimento de Aeronaves devem garantir o livre acesso por meio do compartilhamento da infraestrutura do Parque de Abastecimento de Aeronaves, sendo vedadas quaisquer práticas discriminatórias e abusivas.

Parágrafo único. Para os fins desta Resolução, o Parque de Abastecimento de Aeronaves é definido como o conjunto de instalações fixas, compreendendo tanques, equipamentos, rede de hidrantes e prédios (administração, manutenção e outros), com a finalidade de receber, armazenar e distribuir combustíveis de aviação, localizado dentro do aeródromo.

Art. 14-B Os aeródromos que se sujeitam às normas deste Capítulo são aqueles definidos no Anexo desta Resolução.

Parágrafo único. A inclusão ou exclusão de aeródromo no Anexo desta Resolução deve ser precedida de ampla discussão pública e ser objeto de decisão fundamentada.

Art. 14-C A ANAC poderá, a qualquer momento, solicitar manifestação da Agência Nacional de Petróleo sobre temas de sua competência.

O artigo 14-B disciplina uma regra importante oriunda dos estudos realizados na AIR: o escopo do capítulo. A análise concluiu que os aeroportos de Guarulhos e do Galeão são os únicos aeroportos no Brasil nos quais é possível afirmar que o acesso à rede de hidrantes é necessário para que seja possível concorrer em igualdade de condições.

Nesse quesito, torna-se oportuno realçar breves apontamentos da Análise de Impacto Regulatório que permitiram chegar a tal conclusão. Para fins de aprofundamento do estudo, recomenda-se a releitura da íntegra da Nota Técnica nº 39/2020/GERE/SRA.

Conforme se depreende da AIR, o principal argumento é o perfil internacional desses dois aeroportos, que demanda abastecimento de grandes quantidades de combustível em pouco tempo, em razão do rápido *turnaround* das aeronaves que ali operam, impossibilitando uma concorrência em igualdade de condições entre rede de hidrantes e caminhão-tanque (CTA).

Em estudo apresentado pela distribuidora Raízen, “Competição no Mercado de Combustível de Aviação”, do professor Claudio Ribeiro de Lucinda (SEI 4415909), que subsidiou parte da fundamentação da AIR, apresentaram-se as proporções da demanda que podem ser atendidas por CTA ou por hidrantes para os aeroportos que possuem infraestrutura de hidrantes, vide trechos da referida Nota Técnica a seguir.

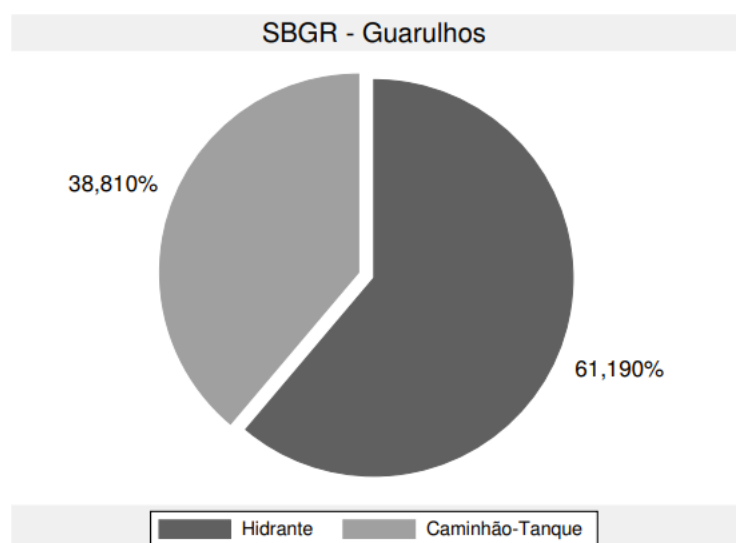
10.17. Antes de prosseguir, é necessário discutir quais seriam os aeroportos no Brasil nos quais, nos termos utilizados pela Air BP, o acesso à rede de hidrantes é necessário para assegurar a concorrência em igualdade de condições. Para

tanto, cabe apresentar a análise constante do Parecer do professor e doutor em Economia Claudio Ribeiro de Lucinda sobre a Competição no Mercado de Combustível de Aviação apresentado à ANAC pela Raízen em algumas ocasiões para subsidiar o seu posicionamento nos últimos anos. Como parte de sua análise sobre a essencialidade da rede de hidrantes, o autor realiza uma simulação para avaliar a possibilidade de um entrante realizar a operação por meio de CTA em três aeroportos:

"A partir desta estimativa podemos tecer algumas considerações sobre qual seria o volume que hipoteticamente poderia ser atendido por uma distribuidora de QAV. Para isso, foi necessária uma estimativa do volume mínimo de combustível que, nas condições atuais de ciclo operacional em solo, justificaria o abastecimento por hidrantes. Por meio de informações obtidas junto às empresas distribuidoras de QAV, voos que utilizam menos de 30 mil litros podem ser atendidos por CTA, devido à estrutura atual de logística de solo das companhias aéreas. Todos estes cálculos mencionados anteriormente, combinados com o limite de 30 mil litros, deixa fora do limite de atendimento do CTA os vôos GRU—MIA, por exemplo, mas ainda deixando os voos dentro da América Latina.

A seguir, são apresentadas as proporções da demanda que podem ser atendidas por CTA ou por hidrantes, com base nas simulações anteriores, Para os três aeroportos que possuem infraestrutura de hidrantes, temos a seguinte distribuição de consumo:

Figura 8 - Formas de Atendimento da Demanda - CTA vs Hidrante



O que podemos notar é que uma parcela aproximadamente equivalente a 39% do volume semanal de QAV pode ser atendida por meio de CTA, no mercado

de transporte de passageiros no aeroporto de Guarulhos. Note-se que além de ser elevada em termos relativos, é elevada também em termos absolutos, correspondendo aproximadamente à soma do volume total de QAV vendido nos dois outros aeroportos em que há rede de hidrantes e que iremos analisar: o Galeão e Guararapes. Figura ainda mais favorável à entrada oferecendo o fornecimento apenas por CTA nos outros aeroportos. As duas figuras seguintes mostram esta distribuição no Galeão e em Guararapes.

Figura 9- Formas de Atendimento da Demanda - CTA vs Hidrante

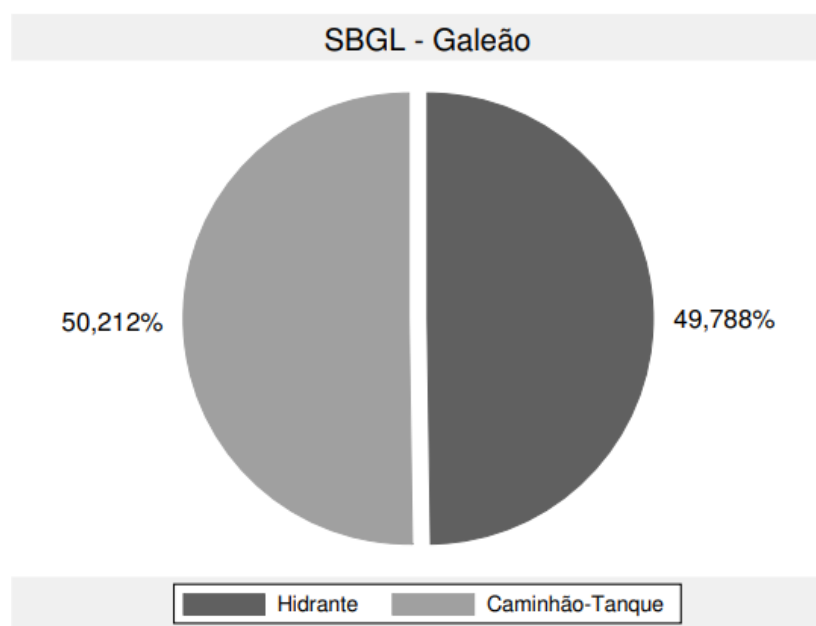
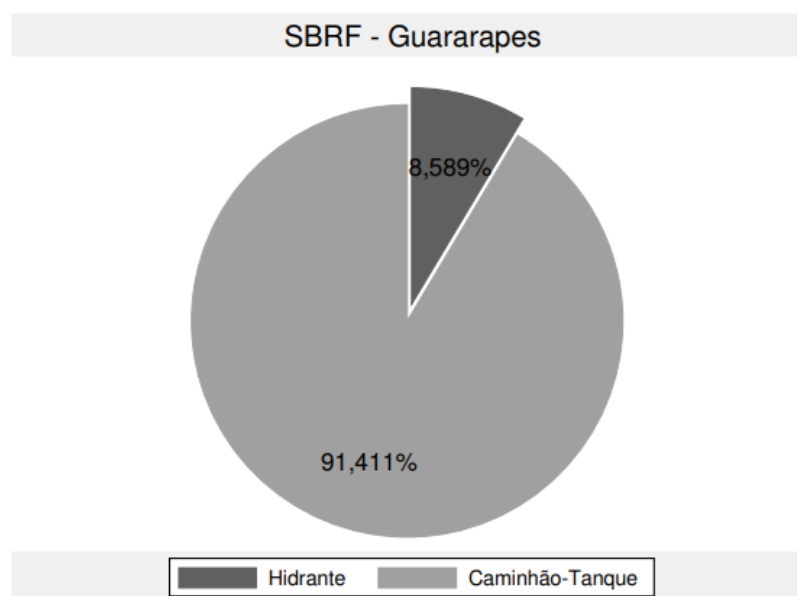


Figura 10 - Formas de Atendimento da Demanda - CTA vs Hidrante



Ou seja, os resultados acima indicam que há amplo espaço para o fornecimento de QAV apenas por caminhão tanque neste mercado". Ou seja, tendo em vista o exposto anteriormente, podemos afirmar que a entrada de um distribuidor de QAV operando exclusivamente por meio de CTA é viável. Mesmo os valores mencionados pela Granpetro em sua intenção de participar do Pool Raizen de se chegar a 110.000 metros cúbicos por ano são indicativos que é possível a entrada no mercado de Guarulhos sem o atendimento de aeronaves maiores."

10.18. Ao final, o autor conclui que a rede de hidrantes não é um essential facility, pois não é possível afirmar que a ausência dessa infraestrutura impediria o fornecimento de QAV, tendo em vista que mudanças operacionais por parte das empresas aéreas poderiam viabilizar o fornecimento via CTA, ainda que de forma menos conveniente:

"A conclusão é que não podemos concluir que a ausência de uma rede de distribuição de QAV por hidrantes torna o abastecimento de combustível impraticável. Muito provavelmente a interrupção do fornecimento de QAV por hidrantes implicaria, por parte das companhias aéreas, uma alteração do ciclo de operação em solo por parte das aeronaves e custos adicionais, e apenas nos casos das aeronaves que demandam grandes volumes de abastecimento. Esta alteração do ciclo de operação se deveria a (1) o tempo necessário de abastecimento da aeronave por vários CTA e/ou (2) quando necessário, o deslocamento da aeronave da ponte de embarque de passageiros (finger) até uma área em que a operação de abastecimento por CTA fosse factível. No entanto, nenhuma dessas coisas é complexa o suficiente para que a interrupção do fornecimento de QAV por hidrantes ocasione o que seria inevitável caso a rede de hidrantes fosse, de fato, uma essential facility: a interrupção do transporte aéreo de passageiros nos aeroportos acima mencionados. Em outras palavras, é possível justificar a inconveniência de se fornecer o serviço na ausência da rede de distribuição, mas não é possível afirmar que a ausência da rede de distribuição impediria o fornecimento de combustível."

10.19. De acordo com a simulação constante do estudo apresentando pela Raízen, é possível verificar que a rede de hidrantes é especialmente importante nos aeroportos nos quais existem muitas operações de longo curso, como Guarulhos e Galeão, pois grande parte do volume de combustível comercializado nestes aeroportos depende da rede de hidrantes para ser processado de forma eficiente. Com efeito, conforme pode ser observado na tabela abaixo, mais de 80% dos embarques internacionais são processados nos aeroportos de Guarulhos e Galeão:

Tabela 1

Aeroporto	Embarques Internacionais	Percentual	Acumulado
GUARULHOS	7.355.124	61,7%	61,7%
GALEÃO	2.260.330	19,0%	80,6%
CAMPINAS	324.524	2,7%	83,4%
CONFINS	291.287	2,4%	85,8%
RECIFE	270.723	2,3%	88,1%
BRASÍLIA	255.707	2,1%	90,2%
PORTO ALEGRE	254.528	2,1%	92,4%
FORTALEZA	205.793	1,7%	94,1%
SALVADOR	201.821	1,7%	95,8%
FLORIANÓPOLIS	131.480	1,1%	96,9%
BELÉM	87.648	0,7%	97,6%
MANAUS	67.507	0,6%	98,2%
FOZ DO IGUAÇU	64.020	0,5%	98,7%
ASGA	45.482	0,4%	99,1%
CURITIBA	38.238	0,3%	99,4%

10.20. Também é possível observar que os demais aeroportos têm relativamente muito menos embarques internacionais do que os aeroportos de Guarulhos e Galeão. Dessa forma considerando o estudo acima e as manifestações de agentes de mercado e de órgãos públicos, como, por exemplo, a manifestação apresentada nesta seção do especialista no mercado de Combustíveis de aviação e representante da ALTA - Associação Latinoamericana e do Caribe do transporte Aéreo, Luis Felipe de Oliveira, no âmbito do processo administrativo do CADE nº 08700.001831/2014-27, e da Superintendência-Geral do CADE, conforme apresentado na Nota Técnica nº 27/2018/CGAA4/SGA1/SG/CADE, é possível afirmar que o acesso à rede de hidrantes nos aeroportos de Guarulhos e Galeão é necessário para que seja possível concorrer em igualdade de condições. Contudo, esta área técnica não dispõe de informações suficientes para afirmar o mesmo em relação aos demais aeroportos. Este também sempre foi o posicionamento da área técnica da ANAC nos últimos anos ao tratar conflitos de acesso nos diferentes aeroportos brasileiros.

Demonstrou-se, assim, que cerca de 60% dos voos operados em Guarulhos e 50% dos voos operados em Galeão não poderiam ser abastecidos via CTA, justamente por conta do perfil internacional desses aeroportos, conforme destacado anteriormente,

impossibilitando uma concorrência em igualdade de condições entre rede de hidrantes e CTA.

Dessa forma, em tom ratificador, a análise concluiu que os aeroportos de Guarulhos e do Galeão são os únicos aeroportos no Brasil nos quais é possível afirmar que o acesso à rede de hidrantes é necessário para que seja possível concorrer em igualdade de condições.

Diversos atores argumentaram a possibilidade de se criar critérios objetivos para definir quais aeroportos seriam abarcados pela norma no tempo. Os critérios poderiam, em alguma medida, serem úteis ao processo, especialmente considerando a diminuição do custo regulatório nas análises individuais ou até mesmo ao evitar argumentos de arbitrariedade nas escolhas do regulador.

Porém, o que se verifica é que qualquer critério, seja aplicado isoladamente ou em conjunto, carece ainda de robusta análise diante da complexidade do tema. O que se propõe aqui é a realização de ampla discussão pública para a inclusão ou exclusão de aeródromo no Anexo da Resolução, devendo tal medida ser objeto de decisão fundamentada.

Assim, a preocupação da área técnica gira em torno da construção de um processo administrativo que seja moldado por ampla participação social, em que se privilegiem as discussões técnicas com o conseqüente robustecimento das decisões administrativas, legitimando a inclusão ou exclusão de aeródromo às normas do Capítulo.

Por fim, o artigo 14-C, em linha com a recomendação da Secretaria Nacional de Aviação Civil, prevê a possibilidade de a Agência, a qualquer momento, solicitar manifestação da Agência Nacional de Petróleo, em especial sobre questões de natureza operacional.

Seção II – Do Termo de Condições de Acesso

O 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.

Ao passo em que se mantém a abordagem regulatória atual, menos interventiva, que privilegia soluções negociadas, porém com aprimoramento das regras de livre acesso, materializando as conclusões da AIR, 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.

Assim, a proposta estipula balizamentos necessários na construção do Termo, 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.

Poder-se-ia argumentar a favor de regras mais prescritivas, que descrevessem pormenorizadamente as nuances referentes à discussão. A Raízen, por exemplo, em uma de suas contribuições, propõe a exigência de que a entrante atendesse, como critério mínimo, ao mesmo padrão técnico-operacional observado pelas condôminas do PAA. Porém, 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 todos os atores interessados no processo poderão apresentar suas contribuições, seja a etapa mais adequada para tal finalidade.

Nesse ponto, em especial, vale destacar a possibilidade, já expressada em artigo anterior, de manifestação da Agência Nacional de Petróleo, que, diante de temática afeita às suas competências, poderá contribuir em larga escala à discussão em referência.

Ainda no que tange à estruturação dos critérios, como a questão de determinados padrões técnicos-operacionais levantados pelas distribuidoras, registram-se os apontamentos feitos pela IATA (*International Air Transport Association*) durante as reuniões, considerando possíveis visões das empresas áreas, de que os principais critérios técnicos estão nas normas do JIG (*Joint Inspection Group*) e da ATA 103 (*Standard for Jet Fuel Quality Control at Airports*), de forma que tais requisitos podem ser discutidos entre as partes.

O art. 14-D, portanto, ao prever o disciplinamento do Termo nos moldes abaixo, traz a instituição dos critérios de entrada previamente ao caso concreto, a partir de um processo

de consulta que envolve o próprio mercado, o que por si só reduz substancialmente arbitrariedades de quaisquer partes, seja dos incumbentes, dos entrantes ou até mesmo do regulador.

Dessa forma, a exigência de um critério específico não será arbitrariamente definida por uma parte, mas deverá ser submetido à consulta, amplamente discutido e, ao final, vale dizer que a conclusão será chancelada pelo conjunto de atores. Percebe-se que essa estrutura tem o condão de reduzir barreiras à entrada de novos players no mercado de distribuição de combustível de aviação, ao menos no que se refere à primeira etapa referente aos critérios de entrada, que tem se mostrado historicamente como um grande problema na temática do acesso.

Ainda por meio desse artigo, previu-se a questão da precificação, de forma que os preços devem estar relacionados aos custos dos investimentos não amortizados, ao custo de capital e aos custos operacionais. Seguindo a mesma lógica, esses são balizamentos necessários na construção do Termo, por meio do processo descrito acima.

Diversas contribuições recebidas apontaram, com razão, para a necessidade de abordar esse tópico, tendo em vista a preocupação levantada, por exemplo, pela Raízen e pela BR Distribuidora, com a preservação da segurança jurídica e de investimentos realizados nos Parques de Abastecimento de Aeronaves.

Nesse sentido, a regra procura endereçar as preocupações arguidas e avançar, conforme diagnosticado na AIR, na solução do problema regulatório da insegurança jurídica para novos investimentos em expansão da infraestrutura de abastecimento de aeroportos, a partir do necessário estabelecimento de relação da precificação com os custos citados, nos moldes proposto abaixo.

Seção II

Do Termo de Condições de Acesso

Art. 14-D O operador de Aeródromo e o operador do Parque de Abastecimento de Aeronaves devem tornar públicas as condições de acesso ao Parque de Abastecimento de Aeronaves por meio do Termo de Condições de Acesso.

§1º O termo deve ser estruturado com regras claras e requisitos e critérios objetivos e não discriminatórios.

§2º Os preços praticados pelo operador do Parque de Abastecimento de Aeronaves devem estar relacionados aos custos dos investimentos não amortizados, ao custo de capital e aos custos operacionais.

§3º O termo deve estabelecer prazo razoável de análise das condições de entrada, não podendo ser superior a 90 (noventa) dias, e dispor de cronograma vinculante para o início das operações da parte contratante.

§4º Ultrapassado o prazo do §3º, não havendo manifestação expressa contrária, a requisição de acesso será considerada tacitamente aprovada.

Art. 14-E A proposta do Termo de Condições de Acesso deve ser precedida de consulta às Empresas Aéreas e aos potenciais interessados em compartilhar a infraestrutura.

§1º Em caso de omissão ou dúvida da concessionária, a ANAC poderá, a seu critério, definir quais partes interessadas devem ser consultadas.

§2º As consultas às empresas aéreas podem ser realizadas por meio de associações, comitês técnicos, fóruns de governança ou outros grupos capazes de intensificar a cooperação entre as partes e colaborar para o alcance de acordos e soluções negociadas.

§3º A consulta deve explicitar como a proposta atende aos princípios dispostos no artigo 14-D e ser acompanhada de todas as informações relevantes para a sua avaliação.

§4º A consulta deve prever prazo mínimo de 30 (trinta) dias para manifestação das partes consultadas.

§5º Caso as partes não cheguem a um acordo, quaisquer das partes poderá solicitar arbitramento pela ANAC.

§6º A ANAC levará em consideração, em sua decisão, o engajamento no processo de consulta, a relevância e qualidade das informações compartilhadas e a fundamentação das propostas e contrapropostas apresentadas, entre outros aspectos que demonstrem o nível de cooperação de cada uma das partes para o alcance de acordos e soluções negociadas.

O art. 14-E, por sua vez, disciplina o processo de consulta já referenciado. A título elucidativo, a consulta é um instrumento regulatório adotado pela Agência desde 2016 em seus normativos, especialmente nos Contratos de Concessão, e faz parte de um processo de convergência da regulação econômica para as recomendações da ICAO

(Organização da Aviação Civil Internacional) e práticas regulatórias amplamente difundidas internacionalmente – em particular no que se refere aos conceitos de *consultation with users* e *constructive engagement*.

A ICAO estabelece diversas orientações relacionadas à economia de aeroportos de forma geral, e diversas delas têm implicações importantes nas escolhas de um arcabouço de regulação econômica pelos reguladores. O principal documento nesse sentido, que estabelece as políticas de precificação que servem de orientação para seus países membros, é o Doc. 9082 – *ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services*.¹ Um dos pontos mais importantes desse documento é a menção aos quatro princípios-chave de precificação da infraestrutura: não discriminação, relação com custos, transparência e consulta com usuários. Nos termos do prefácio do Doc. 9082:

1. As per a recommendation adopted by CEANS and endorsed by the ICAO Council, States are encouraged to incorporate the four key charging principles of non-discrimination, cost-relatedness, transparency and consultation with users into their national legislation, regulation or policies, as well as into their future air services agreements, in order to ensure compliance by airport operators and air navigation services providers (ANSPs). (grifos nossos)

Também é importante mencionar o Doc. 9562 – *Airport Economics Manual*. Esse documento, que está sujeito às políticas estabelecidas pelo Doc. 9082, fornece um amplo conjunto de orientações para reguladores econômicos e operadores aeroportuários sobre diversas questões relativas à exploração econômica de aeroportos, tais como: i) propriedade, controle e governança; ii) gestão econômica e financeira do negócio; iii) determinação de tarifas aeroportuárias; iv) exploração de receitas comerciais; e v) financiamento das atividades aeroportuárias.

Em particular, o Doc. 9562 explora com mais detalhes as recomendações da ICAO relativas às políticas de precificação e formas de regulação econômica de aeroportos (*economic oversight of airports*). É especialmente útil mencionar a parte desse documento que trata do princípio de consulta aos usuários:

NATURE OF CONSULTATION

¹https://www.icao.int/publications/Documents/9082_9ed_en.pdf.

*1.58 Good relations between regulators, airport operators and users are important for the sound development of air transport. **Consultation and cooperation lead to increased mutual understanding between airports and users, thereby improving efficiency and cost-effectiveness in the provision and operation of airport services with all the parties striving to move in the same direction.** Consultation with users covers all aspects referred to in Doc 9082, namely, changes in charging systems or levels of charges, airport planning (capacity development and investment plans), performance management, service quality, pre-funding of projects, collection of passenger services charges, cost recovery of security measures, and environmental charges*

*1.59 **The key purpose of consultation with users is to ensure that the needs and wishes of users are considered in the context of the airport's plans to meet them.** Effective consultation will help both to prioritize investments and to ensure that adequate capacity and services will be provided to meet the demand of current and future users, including end-users.*

*1.60 **Consultation with users may provide useful comments and suggestions for improvements in the management of the charging system and lower costs for both airports and users.** Consultation might also reveal aspects of the proposed charges that may inadvertently discriminate against certain user groups. **Through consultation, users become aware of the financial implications of the charges that they would have to pay.***

*1.61 **Successful consultation depends on goodwill and constructive engagement from all parties involved.** However, there is a wide variation between airports in the degree of consultation and users' involvement. While some airports have established cooperative arrangements such as service level agreements (i.e. defining the level of service provided and the rules that govern the airport/users relationship on the agreed services), some other airports around the world do not maintain a proper and regular consultation process, or do not consult users at all. In some cases, even where a consultation process has been established, there is limited engagement by the airport and/or the users in the process. **All sides should participate in a meaningful way to ensure that the process delivers an optimal outcome.***

Tendo em vista esses apontamentos, especialmente considerando o contínuo amadurecimento do instrumento da consulta na modelagem do setor de exploração da infraestrutura aeroportuária, a proposição de sua adoção no tema do acesso ao mercado

de distribuição de combustível de aviação encontra adequada fundamentação regulatória, tanto no que se refere ao âmbito nacional como internacional, além de já contar com importantes precedentes administrativos na Agência.

Assim, denota-se que a legitimação do Termo de Condições de Acesso está ancorada especialmente na efetiva participação dos atores interessados e na construção de um regramento compatível à moldura regulatória vigente.

Seção III – Dos Prazos

Essa seção tem caráter eminentemente procedimental, na medida em que se destacam os prazos necessários à consecução das finalidades propostas por todo o capítulo. Além do detalhamento apropriado a cada artigo, a seção traz uma ideia de ininterruptibilidade processual em torno da feitura e da publicação do Termo.

Isto quer dizer que a expiração de prazo, além de responsabilizar o sujeito infrator pelo descumprimento normativo, não obstará o prosseguimento processual. Assim, a Agência, na condição de órgão regulador, poderá elaborar a proposta de Termo, iniciar o processo de consulta e tornar público o Termo.

Poder-se-ia argumentar se não seria adequado a Agência já atuar diretamente, sendo a responsável pelo prosseguimento processual. Esse argumento seria paradoxalmente contrário à ideia até aqui construída, em que se privilegia as soluções negociais entre os atores do mercado e se analisa o nível de cooperação de cada uma das partes para o alcance de acordos e soluções negociadas.

Nesse sentido, é adequado que o operador do Aeródromo e o operador do PAA, na condição, respectivamente, de concessionária de serviço público e empresa auxiliar ao transporte aéreo, elaborem suas ideias e a proposta do Termo, observando os balizamentos necessários previstos no ordenamento jurídico vigente.

Por outro lado, essa visão, aparentemente mais externa em um primeiro momento, não obsta a atuação da Agência em qualquer fase do processo, de forma que a não cooperação do operador de Aeródromo ou do operador do PAA, além da apuração de responsabilidade, será registrada em caso de arbitramento pela ANAC, que levará em

consideração em sua decisão, dentre outros aspectos, o engajamento no processo de consulta, a relevância e qualidade das informações compartilhadas e a fundamentação das propostas e contrapropostas apresentadas.

Seção III

Dos Prazos

Art. 14-F A partir da inclusão de aeródromo no Anexo desta Resolução, o operador de Aeródromo e o operador do Parque de Abastecimento de Aeronaves devem, em até 90 (noventa) dias, submeter a proposta do Termo de Condições de Acesso à consulta às Empresas Aéreas e aos potenciais interessados em compartilhar a infraestrutura do Parque de Abastecimento de Aeronaves, nos termos do art. 14-E.

§1º O descumprimento de uma das partes quanto à obrigação de submissão da proposta do Termo de Condições de Acesso à consulta não exclui a responsabilidade da outra.

§2º Caso expirado o prazo do caput sem a submissão da proposta do Termo de Condições de Acesso à consulta, a ANAC poderá elaborar proposta de Termo e iniciar o processo de consulta.

Art. 14-G A consulta às Empresas Aéreas e aos potenciais interessados em compartilhar a infraestrutura, nos termos do art. 14-E, deve ter prazo máximo de 90 (noventa) dias.

§1º Finalizada a consulta, o Termo de Condições de Acesso deve ser publicado em 30 (trinta) dias no sítio eletrônico do operador de Aeródromo.

§2º Em caso de arbitramento a que se refere o §4º, do art. 14-E, e em caso de expirado o prazo do parágrafo anterior, a ANAC poderá tornar público o Termo de Condições de Acesso.

Art. 14-H O Termo de Condições de Acesso deve ter validade por prazo determinado, não podendo ser inferior a 5 (cinco) anos.

§1º O Termo de Condições de Acesso vigente só poderá ser aditado mediante novo processo de consulta, observando-se as disposições deste Capítulo.

§2º O operador de Aeródromo e o operador do Parque de Abastecimento de Aeronaves, antes de expirado o prazo referido no caput, deverão submeter nova proposta do Termo à consulta, observando-se as disposições deste Capítulo.

§3º O Termo vigente terá seus efeitos prolongados até que a nova proposta do Termo seja publicada.

Seção IV – Da Fiscalização

A última seção do capítulo aborda a fiscalização das condições de acesso aos Parques de Abastecimento de Aeronaves. Conforme analisado na AIR, um dos problemas identificados foi a dificuldade de implementação das regras de livre acesso atuais, e nesse particular, verificou-se a necessidade de aperfeiçoar o *enforcement* regulatório aplicável à temática em questão.

A partir dessa premissa, a proposta disciplina o arquétipo fiscalizatório endereçado para o caso de descumprimento das condições de acesso ao PAA. Por meio do caput do artigo, capitula-se a infração, ao passo que, por meio dos parágrafos seguintes, prevê-se a instauração de processo administrativo, a possibilidade de adoção das providências administrativas e a identificação expressa do operador de Aeródromo e do operador do PAA como regulados sujeitos à fiscalização e às penalidades impostas pela ANAC.

Seção IV

Da Fiscalização

Art. 14-I O descumprimento das condições de acesso ao Parque de Abastecimento de Aeronaves se configura como infração grave, sujeitando o infrator às penalidades cabíveis.

§1º O descumprimento será apurado por meio de processo administrativo, que poderá ser instaurado de ofício ou mediante pedido do interessado.

§2º A ANAC poderá adotar providências administrativas preventivas, sancionatórias e acautelatórias, nos termos da legislação e regulamentação vigente.

§3º O operador de aeródromo deve cumprir e fazer cumprir esta Resolução, sujeitando-se à fiscalização e às penalidades impostas pela ANAC.

§4º As empresas que atuam na atividade de operação do Parque de Abastecimento de Aeronaves, na condição de Empresas de Serviço Auxiliar ao Transporte Aéreo, sujeitam-se à fiscalização e às penalidades impostas pela ANAC.

O processo de fiscalização na Agência possui contornos próprios, especialmente, por meio da Resolução nº 472, de 6 de junho de 2018, que estabelece providências administrativas decorrentes do exercício das atividades de fiscalização sob competência da ANAC.

Nesse sentido, a proposta apresentada assume a característica de disciplinar essencialmente a capitulação da infração, ao passo que traceja os desdobramentos processuais a partir da remissão aos normativos próprios de fiscalização, de forma que a análise da subsunção fática da conduta à norma será regida fundamentalmente pelas regras dispostas em tais normativos.

Por fim, ainda no que refere à fiscalização, em linha com os problemas identificados na AIR e com a solução adotada em torno do aperfeiçoamento normativo, vale registrar que as alterações propostas também serão materializadas por meio da Resolução 116/09, com o foco específico nas Empresas de Serviço Auxiliar ao Transporte Aéreo, dado o seu escopo adequado para tal mister.

Alterações à Resolução nº 116, de 20/10/2009

A Resolução nº 116, de 20 de outubro de 2009, dispõe sobre os serviços auxiliares ao transporte aéreo. Por meio de seus dispositivos, disciplina o exercício de tais atividades e, em anexo, ainda descreve a natureza e a modalidade dos serviços de natureza operacional, de proteção e comerciais. Em caráter similar ao exposto para a Resolução 302/14, as alterações aqui propostas visam alterar especificamente aquilo que tange ao acesso ao mercado de distribuição de combustível de aviação, objeto do Tema 15 da Agenda Regulatória.

Nesse sentido, propõe-se a inclusão do Capítulo VIII-A, intitulado “Das obrigações do operador do Parque de Abastecimento de Aeronave”, e a alteração do Anexo da Resolução, por meio da inclusão de subitens à descrição do serviço de abastecimento de combustível e lubrificantes.

3.4 Obrigações do operador do Parque de Abastecimento de Aeronaves (cap. VIII-A)

A proposta desse capítulo, na mesma linha da abordagem do Capítulo III-A da Resolução 302/14, corporifica a conclusão da Análise de Impacto Regulatório em torno do aperfeiçoamento normativo, tido como a solução mais adequada para solucionar os problemas identificados.

Assim, mantém-se 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.

O capítulo foi estruturado em 2 seções. Por meio da Seção I – Das Disposições Gerais, procurou-se disciplinar as obrigações do operador do PAA em relação às condições de acesso, sintetizando a moldura regulatória disposta na Resolução nº 302/2014 com o foco específico nesses regulados, dado o escopo do próprio normativo.

Seção I

Das Disposições Gerais

Art.19-A. O operador do Parque de Abastecimento de Aeronaves, na condição de Empresa de Serviço Auxiliar ao Transporte Aéreo, sujeita-se às normas e decisões da ANAC.

Parágrafo único. Este capítulo se aplica aos operadores do Parque de Abastecimento de Aeronaves que tenham atividade nos aeródromos definidos na Resolução ANAC nº 302, de 5 de fevereiro de 2014.

Art.19-B. São obrigações do operador do Parque de Abastecimento de Aeronaves:

I - garantir o livre acesso por meio do compartilhamento de infraestrutura do Parque de Abastecimento de Aeronaves;

II – tornar pública as condições de acesso ao Parque de Abastecimento de Aeronaves por meio do Termo de Condições de Acesso.

Parágrafo único. As condições de acesso aos Parques de Abastecimento de Aeronaves e o Termo de Condições de Acesso devem observar as disposições previstas na Resolução ANAC nº 302, de 5 de fevereiro de 2014.

Por meio da Seção II – Da Fiscalização, a proposta mantém o racional disposto na Resolução nº 302/2014, especialmente no que se refere à capitulação da infração e à instauração de processo administrativo, e disciplina de forma mais prescritiva a fiscalização e as providências administrativas, em convergência ao texto vigente da própria Resolução nº 116/2009.

Seção II

Da Fiscalização

Art. 19-C. A fiscalização das condições de acesso ao Parque de Abastecimento de Aeronaves, nos termos do art. 19-B, poderá considerar a atividade de operação do Parque de Abastecimento de Aeronaves (PAA) e a atividade de Abastecimento de Aeronaves (Into Plane), definidas no Anexo desta Resolução.

§1º A ANAC poderá requerer documentos e informações pertinentes às atividades descritas no caput, inclusive contratos e acordos de qualquer natureza firmados com terceiros.

§2º As providências administrativas, previstas no art. 19-E, poderão ser aplicadas a quaisquer das atividades descritas no caput.

Art. 19-D. O descumprimento das condições de acesso ao Parque de Abastecimento de Aeronaves se configura como infração grave, sujeitando o infrator às penalidades cabíveis.

§1º O descumprimento será apurado por meio de processo administrativo, nos termos da legislação e regulamentação vigente.

§2º A ANAC poderá analisar a conduta do operador de Aeródromo e do operador do Parque de Abastecimento de Aeronaves por meio de único processo administrativo.

Art. 19-E. O operador do Parque de Abastecimento de Aeronaves sujeita-se às seguintes providências administrativas:

I – descredenciamento;

II – multa;

III – suspensão temporária, total ou parcial, de funcionamento em aeródromo;

IV – impedimento de se instalar ou funcionar em aeródromo.

§1º O descredenciamento será realizado conforme as hipóteses previstas no art. 9º desta Resolução.

§2º A multa, nas hipóteses previstas na Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, será aplicada observando-se os termos da Resolução ANAC nº 472, de 6 de junho de 2018.

§3º A suspensão, nas hipóteses previstas na Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, será aplicada observando-se os termos da Resolução ANAC nº 472, de 6 de junho de 2018.

§4º O impedimento será aplicado conforme as hipóteses previstas no art. 19 desta Resolução.

§5º Além das providências administrativas previstas neste artigo, o operador do Parque de Abastecimento de Aeronaves sujeita-se às providências administrativas preventivas e acautelatórias, que poderão ser aplicadas cumulativamente, nos termos da legislação e regulamente vigente.

A proposta desse capítulo procura, através do aperfeiçoamento normativo, endereçar solução, em especial, para um dos problemas identificados na AIR: a dificuldade de implementação das regras de livre acesso atuais, notadamente relacionada à questão do *enforcement* regulatório aplicável à temática.

Assim, diante dessa premissa, ancorada sobretudo no poder de polícia administrativo, as alterações propostas preveem a atribuição de deveres e a sujeição do operador do PAA às providências administrativas da ANAC, tendo em vista sua condição de regulado, densificando a competência legal da Agência de regular e fiscalizar os serviços auxiliares ao transporte aéreo.

3.5 Anexo à Resolução nº 116/2009

Por fim, propõe-se ainda a inclusão de dois subitens à descrição do serviço de abastecimento de combustível e lubrificantes, código 1.01, nos moldes abaixo.

Código 1.11

Operação do Parque de Abastecimento de Aeronaves (PAA):

Atividade de operação do Parque de Abastecimento de Aeronaves, definido como o conjunto de instalações fixas, compreendendo tanques, equipamentos,

rede de hidrantes e prédios (administração, manutenção e outros), com a finalidade de receber, armazenar e distribuir combustíveis de aviação, localizado dentro do aeródromo.

Código 1.12

Abastecimento de Aeronaves (*Into Plane*):

Atividade de abastecimento de combustível de aviação em aeronaves (*Into Plane*), através de Unidade de Abastecimento de Aeronaves (UAA), denominação dos equipamentos de abastecimento de aeronaves, como CTA, servidor de hidrante, carreta de hidrante e gabinete.

O texto atual é bastante genérico ao abarcar o serviço de armazenagem, abastecimento, transporte e fornecimento de combustível à aeronave. Entende-se que a conceituação expressa das atividades de operação do Parque de Abastecimento de Aeronaves (PAA) e de abastecimento de aeronaves (*Into Plane*) seria mais adequado ao contexto das alterações propostas.

Além da clara convergência ao racional das proposições, especialmente no que se refere ao operador do PAA, a conceituação por meio dos subitens permite a categorização mais específica das empresas que atuam ou pretendam atuar no mercado de distribuição de combustível de aviação, bem como potencializa a efetividade dos processos fiscalizatórios, na medida em que a fiscalização das condições de acesso ao Parque de Abastecimento de Aeronaves e a aplicação das providências administrativas poderão considerar quaisquer das atividades.

4 - DA CONCLUSÃO

Propõe-se, especificamente no que tange ao acesso ao mercado de distribuição de combustível de aviação (Tema 15 da Agenda Regulatória), a alteração da Resolução nº 302/2014 e da Resolução nº 116/09, nos moldes da minuta de resolução submetida à Consulta Pública.