



AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS

NOTA TÉCNICA Nº 119/2018/SDL-CREG/SDL

PROCESSO Nº 48610.005285/2018-51

INTERESSADO: SUPERINTENDÊNCIA DE DISTRIBUIÇÃO E LOGÍSTICA

1. ASSUNTO

1.1. Análise sobre a necessidade de regular as instalações de parques de abastecimento de aeronaves mediante outorga de Autorização de Operação.

2. INTRODUÇÃO

2.1. Trata-se de Nota Técnica para análise da proposta de alteração do ordenamento jurídico setorial da ANP, formalizada nos termos da Ação Regulatória 1.4, incluída na Agenda Regulatória ANP para o biênio 2017/2018, cujo objetivo é “estabelecer a obrigatoriedade de obtenção de Autorização de Operação (AO) para instalações de armazenamento de combustíveis de aviação localizadas dentro de aeródromos”.

2.2. Verifica-se, ainda, que o projeto de alteração normativa prevê como alvo as Resoluções ANP nº 17 e nº 18, ambas de 26 de julho de 2006 (respectivamente "[RANP 17/2006](#)" e "[RANP 18/2006](#)"), que regulam as atividades de distribuição e de revenda de combustíveis de aviação. Entretanto, como o objetivo da ação regulatória é tornar obrigatória a outorga de autorizações de operação pela ANP a instalações, a matéria de fundo, em verdade, é atualmente regulada pela Resolução ANP nº 42, de 18 de agosto de 2011 ("[RANP 42/2011](#)").

2.3. Categórico, o art. 22 da RANP 42/2011 exclui de seu escopo regulatório a autorização de operação dos parques de abastecimento de aeronaves:

RESOLUÇÃO ANP Nº 42, DE 18 DE AGOSTO DE 2011

Art. 1º Ficam estabelecidos, pela presente Resolução, os requisitos necessários à concessão de autorizações de construção e de operação de instalação de combustíveis líquidos automotivos, combustíveis de aviação, solventes, óleos lubrificantes básicos e acabados, gás liquefeito de petróleo (GLP), óleo combustível, querosene iluminante e asfaltos, bem como à alteração de titularidade da autorização e à homologação de contratos de cessão de espaço ou de carregamento rodoviário.

[...]

Art. 22. Esta Resolução não se aplica aos parques de abastecimento de aeronaves (PAA) dentro de aeródromo.

2.4. Lado outro, a Agenda Regulatória ANP para o biênio 2017-2018 prevê a Ação Regulatória 1.6, cujo objetivo é “atualizar o marco regulatório de autorizações de construção e de operação de instalação [... visando] corrigir inadequações, retificar incompatibilidades e adequar a regulação a um

novo contexto econômico”.

2.5. Diante da congruência desse objetivo, qual seja, revisitar o modelo regulatório de outorga de autorizações para instalações de armazenamento de combustíveis em sentido amplo, pareceu à Coordenação de Regulação ("CREG") da Superintendência de Distribuição e Logística ("SDL") que a Ação Regulatória 1.4 poderia ser incorporada aos propósitos da Ação Regulatória 1.6. Neste sentido, já em 2017, a Ação Regulatória 1.4 passou a integrar o escopo da revisão da Resolução ANP nº 42/2011, motivo pelo qual esta Nota Técnica é apresentada no bojo do processo administrativo que versa sobre a Ação Regulatória 1.6., também sob a coordenação da SDL.

2.6. A análise regulatória desta questão envolvendo as instalações de armazenamento de combustíveis de aviação localizadas *dentro* de aeródromos é dúvida regulatória que se arrasta há alguns anos.

2.7. Com a publicação da RANP 42/2011, a justificativa apresentada para edição do art. 22 da RANP 42/2011 pela Superintendência de Abastecimento foi de que “os parques de abastecimento de aeronaves (PAA)^[1], dentro de aeródromo, encontram-se sob o âmbito da regulação da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC” (v. processo administrativo ANP nº 48610.005488/2010-90, fls. 209).

2.8. No entanto, desde meados de 2014, a questão voltou ao debate regulatório da Agência e foi incluída como uma das ações previstas para a Agenda Regulatória ANP do biênio 2015/2016. Não obstante esta previsão, a respectiva ação regulatória foi suspensa em 2016 e automaticamente transferida para o biênio subsequente, cujo prazo final de conclusão se aproxima.

3. ANÁLISE REGULATÓRIA: CONSIDERAÇÕES GERAIS

3.1. Embora a Análise de Impacto Regulatório ("AIR") não esteja regulamentada internamente pela ANP, pode-se afirmar que esta é uma ferramenta sistemática de política pública ou regulatória usada para examinar e medir os possíveis benefícios, custos e efeitos de novas regulações ou daquelas existentes^[2]. Por outro lado, conforme afirma Delia Rodrigo^[3] um AIR pode ser um documento preparado pelos reguladores a fim de reunir melhores informações para a tomada de decisão.

3.2. Nesse sentido, um AIR pressupõe a superação de etapas encadeadas que contribuem para um resultado final e que poderá ser instrumentalizado em um documento, ou em um ato normativo, a depender da situação aplicável. Dentre essas etapas, há elementos preambulares a serem superados, como: (i) a definição do problema; (ii) a definição dos objetivos; e (iii) a identificação das opções. Esta é, em resumo, a proposta desta Nota Técnica que visa à identificação do problema e das possíveis opções de solução para o caso concreto apresentado.

3.3. Identificação do problema

3.3.1. O problema, que subjaz à Ação Regulatória 1.4, decorre, como informado acima, da exclusão dos PAA da incidência regulatória da RANP 42/2011, por força de seu art. 22. A justificativa apresentada à época de edição deste normativo pode não mais responder à realidade em que se encontram os PAAs e, portanto, merece a devida **revisão dado o lapso temporal** entre sua edição e a presente data.

3.3.2. Além disso, há uma potencial **quebra de isonomia** entre as instalações de armazenamento de combustíveis de aviação e aquelas que armazenam outros produtos derivados de petróleo ou biocombustíveis, como por exemplo, as instalações de distribuidores de combustíveis líquidos ou mesmo as de transportadores-revendedores-retalhistas, sujeitos à autorização de operação prévia como condição inafastável para a operação de sua tancagem.

3.4. Definição dos objetivos

3.4.1. A análise regulatória proposta tem por objetivo fornecer subsídios para a tomada de decisão pela Diretoria Colegiada da ANP quanto à obrigatoriedade de outorgar autorizações de operação aos parques de abastecimento de aeronaves, cuja função regulatória seria assegurar que as bases de armazenamento de combustíveis de aviação atendessem a requisitos mínimos de segurança das instalações.

3.5. Identificação das opções regulatórias

3.5.1. É essencial destacar uma característica essencial do AIR: não há e não deve haver um direcionamento anterior a um objetivo específico, a uma resposta pronta, mas, desse instrumento, deverá defluir, de maneira indeterminada, a solução mais adaptada às necessidades da realidade que subjaz aos elementos analisados no caso concreto[4].

3.5.2. Nesse sentido, após debates internos, pode-se afirmar que, em suma, haveriam duas opções regulatórias em jogo: (i) **não regular** a outorga de Autorização de Operação para instalações de armazenamento de combustíveis de aviação localizados em aeródromos; e (ii) **estabelecer requisitos mínimos para outorga pela ANP de Autorização de Operação instalações de armazenamento de combustíveis de aviação** localizados dentro de aeródromos.

3.5.3. Nesse sentido, é pertinente destacar o movimento britânico da *Better Regulation* (regulação melhor) cuja ideia central consiste na regulação estatal mais simples, independente e integrada, conforme relatório “*From design to Delivery*”, da *Better Regulation Task Force* britânica[5]. A simplificação da regulação inclui-se na agenda da moderna regulação econômica, pautada por cinco princípios modulares: proporcionalidade, responsabilidade, consistência, transparência e objetividade. Sob esta ótica – “*less is more*” (menos é mais) – passamos a analisar os impactos decorrentes da primeira opção: não regular a outorga de Autorização de Operação para instalações de armazenamento de combustíveis de aviação localizados em aeródromos.

4. ANÁLISE REGULATÓRIA: NÃO EXIGIR AUTORIZAÇÃO DE OPERAÇÃO DAS INSTALAÇÕES DE ARMAZENAMENTO DE COMBUSTÍVEIS DE AVIAÇÃO LOCALIZADAS EM AERÓDROMOS

4.1. Aeródromos são, em simples português, aeroportos. A operação comercial de aeroportos é atividade econômica altamente complexa e amplamente regulada por diversas entidades públicas e privadas. Um aeroporto comercial comum possui, além dos ambientes físicos comuns ao cidadão médio – por exemplo, saguão de passageiros, sala de embarque, parque de aeronaves, hangares de aviação executiva, lojas de conveniência e restaurantes – ambientes essenciais ao funcionamento regular da atividade.

4.2. Pela sua natureza característica, um aeroporto comercial implica na convivência, em um espaço físico limitado, de diversas atividades econômicas entre si, assim como incontáveis situações jurídicas distintas o que pressupõe *per se* uma pluralidade de normas aplicáveis a cada situação específica.

4.3. O extravio de bagagem é objeto da regulação exercida pela ANAC, sem escapar à fiscalização do PROCON e, não raro, torna-se objeto litigioso em juizados especiais instalados dentro dos aeroportos comerciais com vistas à prestação jurisdicional mais célere. Neste exemplo, as companhias aéreas se sujeitam a pelo menos dois ordenamentos setoriais distintos, o da ANAC e o decorrente do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC.

4.4. Por outro lado, a concessão da operação aeroportuária aos particulares mediante leilões

públicos deve observância às regras impostas pelo Edital do procedimento licitatório e, eventualmente sendo adjudicado o objeto, pelo Contrato. Não obstante, ainda que não haja previsão nestes documentos, a concessionária não poderá ser esquivar do ordenamento jurídico setorial da ANAC sobre, por exemplo, os requisitos mínimos para o plano diretor dos aeródromos, ou das regulações *soft law* de organismos internacionais, como as da IATA (Associação Internacional de Transportes Aéreos).

4.5. Esses exemplos ilustram de forma não exaustiva o mosaico normativo incidente sobre todo o complexo de atividades desenvolvidas no espaço físico de um aeroporto comercial comum. Em função dessa sobreposição de regulamentos governamentais, de regulações da ANAC e de melhores práticas sugeridas por organismos internacionais, parece-nos sensato, neste momento de análise regulatória, identificar o mosaico normativo existente sobre as atividades econômicas em questão: a distribuição e a revenda de combustíveis de aviação e quais as normas incidentes sobre os parques de abastecimento de aeronaves localizados em aeródromos.

4.6. **Regulação exercida pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP**

4.6.1. As RANP 17/2006 e 18/2016 regulam os requisitos mínimos para a outorga de autorização pela ANP para o exercício da atividade ("AEA") de distribuição de combustíveis de aviação e de revenda de combustíveis de aviação.

4.6.2. Enquanto que para a outorga de AEA de distribuição de combustíveis de aviação exige-se da pessoa jurídica interessada o envio do projeto de instalação de armazenamento e distribuição de combustíveis de acordo com a legislação específica (art. 8º, *caput*, RANP 17/2006) dentre outros requisitos (n/t do art. 11, RANP 17/2006); a outorga de AEA de revenda de combustíveis de aviação não faz qualquer exigência sobre as instalações de armazenamento da revenda, embora seja necessária a apresentação de diversos documentos, inclusive comprovar que possui uma Unidade de Abastecimento de Aeronaves (art. 5º, RANP 18/2006).

4.6.3. Essas resoluções da ANP prescrevem ainda as regras de comercialização dos produtos autorizados a fim delimitar o mercado relevante de cada atividade e evitar a sobreposição de atividades reguladas.

4.6.4. Por outro lado, combustíveis de aviação são muito suscetíveis a contaminações por água. As consequências da presença de água no querosene de aviação ou na gasolina de aviação colocam as aeronaves em perigo extremo e podem levar à falha dos motores[6].

4.6.5. É muito importante que os combustíveis de aviação estejam livres desta forma de contaminação. Durante o voo, a temperatura do combustível nos tanques diminui, devido às baixas temperaturas em elevada altitude, o que resulta na precipitação das partículas de água que se encontravam misturadas ao combustível. A água em suspensão deposita-se no fundo do tanque devido à maior densidade desta em relação àquele. Assim, como a água não mais se encontra em solução, formam-se gotículas que podem congelar em temperaturas abaixo de 0º C. Se essas gotículas colidirem como uma superfície ela podem congelar e eventualmente resultar em bloqueios nos bicos injetores de combustível da aeronave.

A formação de gelo nos sistemas de combustíveis de aeronaves é um problema recorrente com potenciais consequências desastrosas. Infelizmente, o congelamento dos sistemas de combustíveis é pouco compreendido. É fato notório que em temperaturas abaixo de 0ºC, partículas de H2O em suspensão no combustível podem se apresentar em cristais de gelo ou água super-resfriada metaestável.[7]

4.6.6. Atualmente, a ANP estabelece a especificação da Gasolina de Aviação nos termos do Regulamento Técnico ANP nº 1/2009, anexo à Resolução ANP nº 5, de 3 de fevereiro de 2009 ("RANP 5/2009"); e a especificação do Querosene de Aviação nos termos do Regulamento Técnico ANP nº 6/2009, anexo à Resolução ANP nº 37, de 1º de dezembro de 2009 ("RANP 37/2009"). Ambos os regulamentos técnicos da ANP, que refletem parâmetros internacionais de análise, preconizam que em relação ao aspecto, os produtos deverão estar **isentos de água não dissolvida**. Em função dessa especificidade dos combustíveis de aviação as preocupações com a manutenção dos combustíveis dentro das especificações físico-químicas é de *vital* importância para a segurança da aviação.

4.6.7. Por fim, vale destacar que tanto as RANP 17 e 18/2006, quanto as RANP 5 e 37/2009 incorporam a suas diretrizes e regras normas técnicas validadas por organismos de certificação e padronização nacionais e estrangeiros. Comentaremos, mais a frente, as normas expedidas por essas entidades sobre os parques de abastecimento de aeronaves.

4.7. **Regulação exercida pela Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC**

4.7.1. A Agência Nacional de Aviação Civil ("ANAC"), cuja competência normativa e atribuições defluem da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005 ("Lei 11.182/2005"), e é responsável pela regulação do setor aéreo divide atribuições com outros órgãos normativos. Entre esses o Legislativo Federal^[8], o Conselho de Aviação Civil ("CONAC"), o Departamento de Controle do Espaço Aéreo ("DECEA"), o Ministério da Defesa, o Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos ("CENIPA"), cada um destes entes tendo competências concorrentes e tratando do mesmo setor, embora sob perspectivas diferentes.

4.7.2. Neste sentido, compete à ANAC, de acordo com o art. 2º da Lei nº 11.182/2005, “nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária”. A ANAC exerce sua competência normativo-regulatória mediante a edição de regulamentos técnicos, dentre os quais os Regulamentos Brasileiros de Aviação Civil ("RBAC") e os Regulamentos Brasileiros de Homologação Aeronáutica ("RBHA").

4.7.3. Importa ao escopo desta Nota Técnica, dentre essas espécies normativas da ANAC, os RBACs. Em particular, o Regulamento Brasileiro de Aviação Civil nº 153, aprovado nos termos da Resolução ANP nº 240, de 26 de junho de 2012, e emendado pelas Resoluções ANAC nº 382, de 14 de junho de 2016, e nº 464, de 22 de fevereiro de 2018 (o "RBAC nº 153/EMD-02").

4.7.4. O art. 153.125 do RBAC nº 153/EMD-02 trata das providências necessárias ao abastecimento e transferência de combustível a aeronaves. Em sua alínea “f” deste dispositivo há regras para o deslocamento de caminhões tanque dentro do pátio de aeródromos; na “g”, regras sobre a área de movimentação desses veículos. Por outro lado, no item 4, regras para escoamento de água da chuva que contenha combustível. Ou seja, observa-se, na norma em comento, dispositivos que tratam da operacionalização de atividades que envolvem combustíveis e a operacionalização técnica do uso desses nos aeroportos.

4.7.5. Além deste normativo, a ANAC, por meio da Resolução ANAC nº 116, de 20 de outubro de 2009 ("RANAC 116/2009") e da Portaria da Secretaria de Aviação Civil nº 228, de 27 de novembro de 2013, disciplina os chamados serviços auxiliares de transporte aéreo, a concessão de áreas em aeroportos e estabelece regras de alocação nesses.

4.7.6. Os serviços auxiliares de transporte aéreo, como caracterizados no art. 1º da RANAC nº 116/2009, “são (...) aqueles prestados para apoio às operações do transporte aéreo que estão descritas no Anexo desta Resolução”. A consulta a este releva que “abastecimento de combustível e lubrificantes”

são considerados “serviços de natureza operacional”, incluindo: “Serviço de armazenagem, abastecimento e transporte de combustíveis e lubrificantes no sítio aeroportuário e seu fornecimento à aeronave segundo padrões e procedimentos certificados pela Autoridade de Aviação Civil ou entidade reguladora competente para dispor sobre a matéria”.

4.8. **Regulação exercida pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT**

4.8.1. A entidade reguladora competente para dispor sobre a matéria, em aspecto técnico dos combustíveis é a ANP, que o faz por meio das RANP 17/2006 e RANP 18/2006, que tratam das atividades de distribuição e de revenda de combustíveis de aviação. No entanto, as particularidades técnicas a respeito da armazenagem de combustível nos aeroportos e abastecimento de aeronaves, essencial a essas atividades, é objeto de regra da Associação Brasileira de Normas Técnicas.

4.8.2. O regramento técnico, previsto pela ABNT, na NBR 9719-1997, para o parque de abastecimento de aeronaves, estabelece: “as condições exigíveis para localização, dimensão e disposição das instalações para armazenamento e distribuição de combustíveis em aeroportos”. Neste documento são estipulados requisitos para a disposição do PAA, definidos tipos de tanques, além de normatizadas questões relativas à segurança da atividade.

4.8.3. Por outro lado, a Norma ABNT NBR 15216-2010 trata de armazenamento de combustíveis, em particular, e estipula o mecanismo de controle de qualidade no armazenamento, transporte e abastecimento de combustíveis de aviação. Essa norma técnica, inclusive, é constantemente referenciada pelas RANP 17/2006 e RANP 18/2006:

RANP 17/2006:

Art. 24. O distribuidor obriga-se a:

[...]

IX – cumprir a norma "ABNT NBR 15216 – Armazenamento de combustíveis – Controle da qualidade no armazenamento, transporte e abastecimento de combustíveis de aviação" ou outra que a substitua, de forma a garantir a qualidade dos combustíveis de aviação quando transportados sob sua responsabilidade ou armazenados em instalações próprias ou arrendadas;

RANP 18/2006:

Art. 15. Os revendedores vinculados e independentes de combustíveis de aviação obrigam-se a:

[...]

III – cumprir os procedimentos dispostos na norma "ABNT NBR 15216 – Armazenamento de combustíveis – Controle da qualidade no armazenamento, transporte e abastecimento de combustíveis de aviação" ou outra que a substitua;

4.9. **Regulação exercida pelo Departamento de Controle do Espaço Aéreo - DCEA**

4.9.1. Como já mencionado, a competência de regulação e normatização do setor aéreo como um todo é realizado por diversas entidades, com competências específicas correlacionadas na medida em que se referem a um setor grande, mas diversificado em atividades.

4.9.2. Além das regras estipuladas pela ANP, pela ANAC e pela ABNT, descritas acima, para os procedimentos envolvendo instalações de armazenamento de combustíveis de aviação há norma específica do DCEA regulamentando o procedimento para a instalação de atividades perigosas na Zona de Proteção dos Aeródromos.

4.9.3. Neste sentido, o Departamento de Controle do Espaço Aéreo, por meio da Portaria DCEA nº 957/GC3, de 9 de julho de 2015, cujo art. 1º dispõe sobre restrições impostas a objetos projetados no espaço aéreo que possam afetar adversamente a segurança ou a regularidade das operações aéreas.

4.9.4. Este regramento, em seu art. 103, II, trata de regras de localização de postos de combustíveis para abastecimento de aeronaves, localizados em aeroportos. De forma semelhante, a portaria mencionada institui restrições derivadas da atividade de aterrissagem e decolagem de aeronaves a serem obedecidas de forma a permitir a operação segura em aeroportos.

4.10. **Recomendações e padrões editados por organismos internacionais**

4.10.1. Não obstante parte do mosaico jurídico-regulatório tenha sido acima exposto, apenas indicamos normas nacionais e, em sua maioria, de força cogente para os operadores da aviação civil no país. Há, contudo, uma vasta gama de organismos internacionais que estabelecem padrões mínimos de qualidade a serem observados pelas empresas que exercem atividades relacionadas à aviação. Sem qualquer força cogente, esses padrões técnico-operacionais qualificam-se como *soft law*, ou melhor, *soft regulation*. Desenvolvido por *experts* do setor aéreo e indicativo da conduta de operadores aeroportuários, fornecedores de combustíveis de aviação, companhias aéreas, embora desprovido de uma sanção ante seu descumprimento, essas normas de *soft regulation* tem um elevado grau de conformidade pelos agentes afetados.

4.10.2. O *Joint Inspection Group* ("JIG"), uma das principais organizações internacionais em desenvolvimento de padrões de abastecimento, tem extenso trabalho técnico a respeito de problemas e soluções a operação com combustível de aviação, entre cada fase de sua movimentação, entre produção e consumo.

4.10.3. Entre os assuntos abordados pelo JIG, encontram-se procedimentos para produção de amostras, testes de qualidade, armazenamento, desenho de abastecimento e procedimentos de movimentação de combustíveis de aviação em PAAs localizados em aeroportos. Em uma das suas publicações, a *JIG Learning From Others Toolbox Meeting Pack* são exemplificados procedimentos específicos a serem realizados em casos de problemas durante o abastecimento de aeronaves e as questões técnicas relacionadas.

4.10.4. Por outro lado, organismos internacionais como a International Air Transport Association ("IATA") também possuem regramentos de referência na matéria em comento. Em particular, vale mencionar o *IATA Guidance on Airport Fuel Storage Capacity*, que trata de planejamento de capacidade de armazenamento de combustível em aeroportos. O documento elabora normas de caráter operacional, financeira e contratual, além de legal, na matéria, de forma a espelhar as melhores, ou mais consensuais práticas na experiência internacional.

4.10.5. Há outros padrões internacionais de conduta, como o padrão IATA de Auditoria de Segurança Operacional (IOSA), ou recomendações exaradas pelo Airlines for America ("A4A"), dentre outros organismos que contribuem para a formatação do complexo padrão de exigências legais, regulatórias e de *melhores práticas* do mercado de aviação e atividades correlatas, como as instalações de armazenamento de combustíveis de aviação localizadas em aeródromos.

4.11. **Novas estratégias regulatórias**

4.11.1. A regulação tradicional funciona de modo análogo às instituições estatais tradicionais: impõe-se uma determinada regra aos agentes regulados mediante a publicação unilateral de uma "norma de comando e controle", ainda que produto de comentários e sugestões externas. Entretanto, assim como uma das premissas da heterorregulação estatal é a produção de normas buscando a correção de falhas de mercado e governo mais adaptadas para o mercado regulado, fechar os olhos à realidade e adotar a

mesma estratégia (normas de comando e controle) para todos os mercados não parece uma alternativa saudável para a regulação.

Acredita-se que formas convencionais de regulação removam muito a discricionariedade dos alvos regulamentados, dizendo-lhes exatamente o que devem fazer ou realizar (Bardach e Kagan, 1982). A metarregulação, em contraste, geralmente preserva alguma discricionariedade substancial para os agentes regulados, porque a eles assegura-se e incentiva-se o desenvolvimento de seus próprios sistemas internos de regulação. Mesmo que tenham pouca discricionariedade sobre o desenvolvimento desses sistemas internos, eles mantêm a discricionariedade sobre os detalhes operacionais específicos.^[9]

4.11.2. Muito recentemente, pesquisas teóricas sobre regulação indicam que, em determinadas situações, os mecanismos tradicionais de regulação estatal (como, por exemplo, normas de comando e controle) se mostram insuficientes para solucionar os problemas postos pela realidade contemporânea dos mercados.^[10]

4.11.3. Fala-se, portanto, em metarregulação, ou seja, métodos regulatórios que visam à indução normativa da autorregulação de determinadas matérias pelos próprios agentes regulados.^[11] O papel da metarregulação é o reconhecimento das limitações do Estado em lidar com ambientes regulatórios complexos e prefere a descrição de procedimentos desejáveis à prescrição de comportamentos permitidos/proibidos.^[12]

4.11.4. O papel das agências reguladoras adquire contornos mais amplos, protegendo, além de sua própria autonomia regulatória, a própria eficiência intrínseca do subsistema regulado mediante a criação das condições necessárias para que os agentes privados autorregulem determinadas questões que, tradicionalmente, estariam sujeitas ao crivo regulatório. Isso permite que a agência reguladora dedique mais tempo às questões que realmente exigem instrumentos mais tradicionais, como normas de comando e controle.^[13]

4.11.5. Assim sendo, sobre a metarregulação e conseqüentemente sobre essas estratégias regulatórias complementares afirma-se que seu cumprimento (*enforcement*) “é possível não apenas pelo Estado (como assumem as teorias de regulação tradicionais), mas também por terceiros que agem como **reguladores substitutos**”.^[14]

4.11.6. Para o caso concreto analisado nesta Nota Técnica há uma situação específica de insuficiência estatal para lidar com a questão posta. Há um paradoxo regulatório haja visto o excesso de normas e regulamentos técnicos aplicáveis às operações de abastecimento de combustíveis de aviação e, ainda assim, uma insuficiência de previsões normativas sobre, por exemplo, as instalações de armazenamento de combustíveis de aviação.

4.11.7. Os principais interessados no *sucesso* dessas operações de abastecimento – e entenda-se sucesso como a não ocorrência de incidentes envolvendo combustíveis de aviação ou as próprias aeronaves, seja em solo, seja em voo – são os próprios consumidores finais deste serviço. A o viés protetivo das normas apresentadas tem como principal alvo os **cidadãos comuns** que utilizam o transporte aéreo de passageiros e de cargas como ferramenta cotidiana de um mundo contemporâneo que envolve pontes-aéreas, entrega internacional de encomendas, viagens de turismo, transporte de cargas, defesa nacional, dentre outros aspectos.

4.11.8. Além dos cidadãos comuns, os agentes regulados pela ANP (distribuidores e revendedores de combustíveis de aviação) e as próprias companhias aéreas comerciais e executivas compartilham do mesmo interesse no sucesso das operações que ocorrem dentro de qualquer aeródromo.

4.11.9. A pluralidade de reguladores institucionalmente competentes para regular as atividades operacionais acessórias em um aeródromo já foi evidenciada. O objetivo maior de todos os regulamentos mencionados, assim como de muitos outros que aqui não couberam analisar, é sumariamente a proteção dos indivíduos envolvidos na operação de um aeródromo. Sejam os consumidores finais, os passageiros civis, os operadores de pista, os pilotos e os comissários e enfim, todo indivíduo que transita pelo ambiente do aeródromo e que está sujeito a uma gama de riscos.

Reguladores excelentes reconhecem que devem utilizar seus recursos escassos sabiamente e que isso envolve, dentre outras coisas, o que a *smart regulation* denominaria como um aproveitamento das capacidades de terceiros em agir como reguladores substitutos, e comprometerem-se com o que a *regulação responsiva* denomina escalonamento em rede.^[15]

4.11.10. Podemos afirmar que além dos reguladores já instituídos, as companhias aéreas – principais alvos de eventual responsabilização civil por danos morais e materiais decorrentes de incidentes aéreos – seriam qualificáveis como **reguladores substitutos**. No mesmo sentido, os agentes regulados pela ANP (distribuidores e revendedores de combustíveis de aviação) – por serem *fornecedores* de insumos para as companhias aéreas, poderiam ser litisconsortes passivos em eventual responsabilização civil – também seriam qualificáveis como **reguladores substitutos**.

4.11.11. Eventual prescrição regulatória desta ANP seguiria a lógica protetiva dos indivíduos envolvidos na operação de um aeródromo. À semelhança do que ocorre em instalações de armazenamento de outros combustíveis autorizadas a operar pela ANP, as prescrições técnico-regulatórias relacionar-se-iam com a segurança operacional das instalações de modo a mitigar os riscos que a atividade intrinsecamente pressupõe.

4.11.12. A imposição de novas obrigações visaria apenas ao alinhamento com outras atividades semelhantes (distribuição de combustíveis líquidos, por exemplo), não ampliaria o escopo protetivo dos indivíduos que transitam nos aeródromos e, muito provavelmente não teria o condão de alterar substancialmente a conduta dos agentes regulados, na medida em que se mantêm alinhados a padrões de conduta internacionais para a manutenção de suas atividades.

4.11.13. Por isso, questionamos: a imposição de uma regulação da ANP sobre a operação das instalações de armazenamento de combustíveis de aviação contribuiria para fortalecer a proteção aos indivíduos e às operações operacionais acessórias em aeroportos?

Avaliativamente, é preciso aceitar que a dúvida é inerente ao uso de padrões de referência (*benchmarks*), que as trocas (*trade-offs*) por diferentes valores e objetivos devem ser analisadas com novo vigor e transparência, e que a qualidade reticular da moderna regulação deve ser trabalhada mediante avaliações.^[16]

4.11.14. Por todo o exposto, há evidências de que os reguladores substitutos já seguem normas de construção das instalações certificadas por outros organismos reguladores (v. as normas da ABNT comentadas acima) e já atendem às obrigatoriedades de afastamentos e posicionamento arquitetônico dos PAA no plano diretor do aeródromo (v. normas da ANAC e DCEA acima descritas). Por outro lado, quanto aos procedimentos de abastecimento de aeronaves – talvez o momento mais arriscado da operação – é acompanhado de perto pelos reguladores substitutos (distribuidores, revendedores e companhias aéreas) que adotam padrões de conduta internacionalmente validados (v. regras de *softlaw* da IATA e JIG, por exemplo). Demais destas, há ainda regras de comercialização e especificações de qualidade dos combustíveis de aviação, sob o crivo regulatório da ANP, que visam evitar a circulação de

combustíveis entre agentes não qualificados para o transporte e o manuseio destes produtos (v. RANP 17 e 18/2006).

Um conjunto substancial de pesquisa empírica revela que inúmeros atores influenciam o comportamento de grupos regulados de variados modos, complexos e sutis, e que mecanismos informais de controle social frequentemente provam-se mais importantes que os formais. [17]

4.11.15. A rede regulatória criada pela ANP, ANAC, ABNT, DCEA, IATA parece constituir arcabouço jurídico-normativo suficiente à regulação das instalações de armazenamento de combustíveis de aviação localizadas *dentro* de aeródromos. Há evidências na doutrina sobre regulação de que em situações como a descrita acima, o cumprimento destas normas pode ser mais bem evidenciado mediante instrumentos de controle social exercido pelos próprios interessados, os reguladores substitutos.

4.11.16. Neste momento e à luz dos dados apresentados, não se vislumbra que a obrigatoriedade de autorização de operação às instalações de armazenamento de combustíveis de aviação localizadas em aeródromos seja conveniente.

5. CONCLUSÕES

5.1. Neste momento e à luz dos dados apresentados, a manutenção do modelo atual, em que a ANP não outorga autorização de operação às instalações de armazenamento de combustíveis de aviação localizadas dentro de aeródromo parece adequar-se à realidade do mercado analisado. Recomenda-se, porém, a inclusão das RANP 17 e 18/2006 na Agenda Regulatória da ANP 2019-2020, com vistas a atualizar o marco regulatório de abastecimento de combustíveis de aviação [18].

5.2. Feitas essas digressões técnico-regulatórias a respeito do assunto exposto e considerando que as conclusões desta nota técnica afetam direitos dos agentes regulados e da sociedade civil, necessário submeter suas conclusões aos procedimentos de participação popular de estilo.

5.3. Por tramitar em conjunto com a Ação Regulatória 1.6, que vista à revisão completa da RANP 42/2011, essencial submeter essa Nota Técnica à Diretoria Colegiada da ANP para decidir sobre a exposição desta Nota Técnica ao escrutínio público, mediante a realização de Audiência Pública, precedida de Consulta Pública por 30 (trinta) dias, para encaminhamento de sugestões e de comentários adicionais pelos agentes interessados.

[1] Em verdade, ao que tudo indica a intenção do regulador à época referia-se às instalações de armazenamento de combustíveis de aviação.

[2] VALENTE, Patrícia Pessôa. *Análise de Impacto Regulatório*: uma ferramenta à disposição do Estado. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 34-35

[3] RODRIGO, Delia. *Desafios e Oportunidades para a Implementação Efetiva da Análise de Impacto Regulatório no Brasil: Perspectiva Internacional*. Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/conteudo-de-regulacao/regulacao/eventos/2017/workshop-internacional-sobre-analise-de-impacto-regulatorio-air-desafios-e-oportunidades-para-implementacao-efetiva-no-brasil/apresentacoes/apresentacoes-2-dia/29032017-1-delia-rodrigo-experiencias-internacionais.pptx/view>. Acesso em 11 jul. 2018.

[4] Sobre a evolução indeterminada da Ciência, como reflexo das tentativas de dar respostas a novos

problemas, v. KUHN, Thomas S. *The Structure of Scientific Revolutions*. 3.ed. Chicago: The University of Chicago Press, 1996.

[5] REINO UNIDO, Better Regulation Task Force. *From design to deliver*. 2005.

[6] Em 2008, o voo 38 da *British Airways* envolveu-se em um acidente aéreo em que devido à formação de cristais de gelo e ao entupimento dos dutos de combustíveis do motor obrigou os pilotos a realizarem um pouso forçado no aeroporto de Heathrow, em Londres, Reino Unido. Não houve fatalidades. Fonte: <http://aviation-safety.net/database/record.php?id=20080117-0>. Acesso em 11 jul. 2018.

[7] MURRAY, B.J. et al. (2011). *Supercooling of water droplets in jet aviation fuel*. in *Fuel*, vol. 90, iss. 1, jan. 2011, p. 433–435. Livre tradução de: “Ice formation in aircraft fuel systems is an ongoing problem with potentially disastrous consequences. Unfortunately, the icing of fuel systems is poorly understood. It is well known that at temperatures below 0 °C particles of H₂O suspended in fuel can exist as crystalline ice or metastable supercooled water”.

[8] Ver, nesse sentido, Lei 6.009, de 26 de dezembro de 1973, que dispõe sobre a utilização e a exploração dos aeroportos, das facilidades à navegação aérea e dá outras providências.

[9] COGLIANESE, Cary; MENDELSON, Evan. Meta-regulation and self-regulation. in BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin (Ed.). *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press, 2010. p.152. No original: “Conventional forms of regulation are thought to greatly remove discretion from regulated targets, telling them exactly what they must do or achieve (Bardach and Kagan, 1982). Meta-regulation, by contrast, generally preserves some substantial discretion to targets because they are enlisted or encouraged to develop their own internal systems of regulation. Even if they have little discretion over whether to develop these internal systems, they do retain discretion over the specific operational details.

[10] GUNNINGHAM, Neil et al. Smart Regulation. in DRAHOS, Peter. *Regulatory Theory: foundations and applications*. Canberra: ANU Press, 2017. p.134.

[11] GUNNINGHAM, Neil. Enforcement and compliance strategies. in BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin (Ed.). *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press, 2010. p.99-100.

[12] GUNNINGHAM, Neil et al. Smart Regulation. in DRAHOS, Peter. *Regulatory Theory: foundations and applications*. Canberra: ANU Press, 2017. p.134.

[13] GUNNINGHAM, Op. cit. p.139.

[14] GUNNINGHAM, Op. cit. p.135.

[15] GUNNINGHAM, Neil. Compliance, Enforcement and Regulatory Excellence. in *Penn Program on Regulation's Best-in-Class Regulator Initiative*. Jun. 2015. p.9 Disponível em: <https://www.law.upenn.edu/live/files/4717-gunningham-ppr-bicregulatordiscussionpaper-06>. Acesso em 16. jul. 2018. No original: “Excellent regulators recognize that they must use their scarce resources wisely and well and that this involves, among other things, what smart regulation would refer to as harnessing the capacities of third parties to act as surrogate regulators and engaging in what responsive regulation would call networked escalation.

[16] BALDWIN, Robert. Better regulation: the search and the struggle. in BALDWIN, Robert; CAVE,

Martin; LODGE, Martin (Ed.). *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press, 2010. p.275. No original: “Evaluatively, it has to be accepted that the application of benchmarks is inherently contentious, the trade-offs between different values and objectives have to be addressed with a new vigour and transparency and the “networked” quality of modern regulation has to be dealt with in making assessments”

[17] GUNNINGHAM, Neil. Compliance, Enforcement and Regulatory Excellence. in *Penn Program on Regulation’s Best-in-Class Regulator Initiative*. Jun. 2015. p.10 Disponível em: <https://www.law.upenn.edu/live/files/4717-gunningham-ppr-bicregulatordiscussionpaper-06>. Acesso em 16. jul. 2018. No original: “A substantial body of empirical research reveals that numerous actors influence the behavior of regulated groups in a variety of complex and subtle ways, and that mechanisms of informal social control often prove more important than formal ones”.

[18] A recomendação visa à adoção futura de estratégias de metarregulação, em que o gerenciamento do risco de determinadas atividades econômicas é regulado “à distância”, mediante o encorajamento pelo regulador de que os agentes regulados adotem seus próprios sistemas de controle e de gerenciamento de riscos. Na medida em que as instalações de armazenamento de combustíveis líquidos não serão autorizadas pela ANP à operação, válido rever as Resoluções ANP nº 17 e 18, de 26 de julho de 2006, para cristalizar mecanismos de encorajamento desta postura proativa dos regulados perante o gerenciamento de riscos da atividade.



Documento assinado eletronicamente por **Fabio Nuno Marques da Vinha, Técnico Administrativo**, em 20/07/2018, às 17:21, 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 **LEONARDO PEREIRA DE QUEIROZ, Analista Administrativo**, em 20/07/2018, às 17:21, 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 **LEONARDO OLIVEIRA DA SILVA, Especialista em Regulação**, em 20/07/2018, às 17:36, 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 **CEZAR CARAM ISSA, Superintendente**, em 20/07/2018, às 18:02, 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 http://sei.anp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0050424** e o código CRC **19471518**.