



PARECER SEI N° 10173/2021/ME

Consulta Pública Anac 004/2021 - proposta de resolução que estabelece os procedimentos e definições para o acompanhamento e controle dos Bens Integrantes das Concessões de Aeroportos.

Processo SEI nº 10099.100441/2021-55

Acesso: Público

Brasília, 06 de julho de 2021

I. Sumário-Executivo

1. Trata-se de manifestação relativa à Consulta Pública nº 004/2021, da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), com o objetivo de submeter à avaliação proposta de Resolução que estabelece os procedimentos e definições para o acompanhamento e controle dos Bens Integrantes das Concessões de aeroportos.

2. A proposta de regulamentação é motivada pela necessidade de redução da assimetria de informações entre os regulados e o órgão regulador, no processo de controle patrimonial das concessões. Com isso, a proposta normativa tem como objetivo proceder à harmonização do controle patrimonial dos aeroportos concedidos, estabelecendo procedimentos e definições para o acompanhamento e controle dos bens integrantes das concessões aeroportuárias federais.

3. A proposta incorpora as melhorias regulatórias implementadas nos últimos contratos de concessão para todos os aeroportos concedidos, desburocratizando e qualificando o acompanhamento dos bens reversíveis pela Anac.

4. Da análise da minuta de Resolução, não são observados aspectos de natureza concorrencial, resumindo-se a procedimentos de controle patrimonial das concessões, com foco na manutenção na qualidade e continuidade da prestação do serviço. Quanto aos aspectos de onerosidade regulatória, se resumem ao necessário para a atividade de regulação dos contratos de concessão de aeroportos, visando à garantia da qualidade e da continuidade do serviço outorgado.

5. Ainda assim, com o intuito de aprimorar a proposta de regulamentação, apresentam-se 4 contribuições constates do Item 25 deste Parecer.

6. Cabe salientar que as considerações da Seae nas Audiências e Consultas Públicas objetivam contribuir com o aprimoramento da proposta de regulamentação, sob as óticas concorrencial e regulatória, relacionados a efeitos sobre a eficiência econômica, reconhecendo que a agência reguladora tem autonomia institucional para disciplinar os serviços prestados no setor de transportes aéreo, nos termos da lei.

7. Trata-se de manifestação em conformidade com as atribuições da Secretaria relativas à promoção da concorrência e outros incentivos à eficiência econômica constantes na Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e no Decreto nº 9.745, de 08 de abril de 2019, com base nas informações disponibilizadas

II. Da Análise

II.i. Da Fundamentação Legal

8. A Anac foi criada pela Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, com o objetivo de regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, tendo dentre suas atribuições, o estabelecimento do modelo de concessão de infraestrutura aeroportuária.

9. De acordo com os Incisos XXI, XXIV e XLVI do art. 8º, compete à Anac regular e fiscalizar a infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, conceder ou autorizar a exploração da infra-estrutura aeroportuária, no todo ou em parte e editar e dar publicidade às instruções e aos regulamentos atinentes à sua área de atuação.

10. Nesse contexto, a Anac submete à avaliação proposta de regulamentação sob análise.

Da Proposta Normativa

11. De acordo com a documentação disponibilizada pela agência reguladora, a proposta normativa visa ao estabelecimento de procedimentos e definições para o acompanhamento e controle dos bens integrantes da concessão, no âmbito das concessões de infraestrutura aeroportuária federal. A proposta, baseada na redução de assimetria de informações entre o regulador e entes regulados, incorpora as melhorias regulatórias implementadas nos últimos contratos de concessão para todos os aeroportos concedidos, desburocratizando e qualificando o acompanhamento dos bens reversíveis pela Anac.

12. Dentre os objetivos a serem alcançados, destacam-se o fortalecimento do processo de fiscalização, por meio de sistema eletrônico específico, melhoria no acompanhamento da gestão de bens, mitigando os riscos de descontinuidade dos serviços, aprimoramento dos modelos de gestão patrimonial no âmbito aeroportuário e divulgação de informações padronizadas e relevantes sobre a composição patrimonial dos aeroportos concedidos.

13. A minuta de Resolução proposta contém 30 artigos, subdivididos em 5 Capítulos e acompanhada de 4 Anexos, de acordo com a seguinte estrutura:

- Capítulo I - Das Disposições Gerais;
- Capítulo II - Dos Relatórios de Bens;
- Capítulo III - Das Condições para Desfazimento de Bens Reversíveis;
- Capítulo IV - Das Penalidades;
- Capítulo V - Disposições Finais;
- Anexo I - Relatório Interno de Bens (RIB);
- Anexo II - Relatório de Bens de Terceiros (RBT);
- Anexo III - Relatório Externo de Bens (REB); e
- Anexo IV - Relatório de Movimentação de Bens (RMB).

14. Em linhas gerais, a minuta de normativo determina a utilização de instrumentos de controle patrimonial, por meio da entrega pelas concessionárias de Relatórios Periódicos de Bens (com periodicidade variável em razão da complexidade do Relatório), ao mesmo tempo em que confere maior flexibilidade à Concessionária na gestão da concessão, a exemplo da dispensa de autorização prévia da ANAC para o desfazimento de bens reversíveis (regra geral), seguido de comunicação à Agência, exceto em situações específicas.

15. Dentre os Relatórios exigidos, o Relatório Internos de Bens (RIB)^[1] e Relatório de Bens de Terceiros (RBT)^[2] constituem-se de relatórios internos, a serem produzidos pelas próprias concessionárias, com periodicidade anual, com a exigência de conciliação com as demonstrações Contábil-Financeiras da concessão, nos termos do art. 9º. A Anac salienta que, em razão de as informações exigidas no RIB e RBT já comporem relatórios exigidos pela Agência Reguladora, inclusive de forma automatizada, por meio do denominado "Portal de Arquivos", não se vislumbram custos adicionais para a elaboração dos relatórios propostos (RIB e RBT).

16. Quanto ao Relatório Externo de Bens (REB)^[3], deverá ser produzido por empresa independente, contratada pela Concessionária, em periodicidade quinquenal. A despeito dos custos incorridos na contratação, a Anac pondera que já fazem parte da realidade da gestão de bens, não incorrendo, portanto, em onerosidade adicional.

17. Relativamente ao Relatório de Movimentação de Bens (RMB)^[4], visa a informar as movimentações ocorridas, no rol de bens integrantes da concessão, durante cada exercício social, ou seja, os desfazimentos, aquisições e movimentações de bens, neste último caso, para concessões firmadas em bloco. Trata-se, também, de relatório produzido internamente pela Concessionária, na mesma periodicidade do RIB e RBT e com base em informações já prestadas pelas concessionárias, razão pela qual a Anac informa existirem custos mínimos para sua implementação^[5].

18. Destaca-se a maior flexibilidade conferida às Concessionárias na gestão da concessão, a exemplo da dispensa de autorização prévia da ANAC para o desfazimento de bens reversíveis (regra geral), seguido de comunicação à Agência, exceto em situações específicas, caracterizadas por risco de extinção antecipada e próximo do final da concessão, em que se exige autorização prévia da Anac, nos termos do art. 19 da minuta de Resolução.

19. A minuta de Resolução estabelece a aplicação de penalidades pelo descumprimento da norma, disciplinando que o descumprimento das disposições da norma sujeitará os administradores de aeroportos concedidos à aplicação das penalidades previstas nos respectivos contratos de concessão, nos termos do art. 27.

20. Finalmente, a minuta de Resolução disciplina a delegação do estabelecimento dos procedimentos para apresentação dos Relatórios de Bens exigidos pela minuta de Resolução à Superintendência competente, que poderá atualizar a estrutura e o conteúdo dos Relatórios de Bens para manter a aderência com as Normas Brasileiras de Contabilidade, a legislação brasileira vigente, e as melhores práticas relacionadas ao processo de controle de bens. Qualquer alteração deve ser precedida de ampla discussão com os administradores aeroportuários afetados e o modo de apresentação e o formato dos Relatórios de Bens serem disciplinados em Portaria específica, nos termos dos art. 4º e 29 da minuta, respectivamente, e desde que respeitado o conteúdo mínimo estabelecido nos Anexos I a IV.

II.ii - Checklist da Concorrência da OCDE

21. Segundo a metodologia de análise de impacto concorrencial da OCDE^[6], que consiste em um conjunto de questões a serem verificadas na análise do impacto de políticas públicas sobre a concorrência. O impacto competitivo poderia ocorrer por meio de quatro efeitos:

1º efeito - limitação no número ou variedade de fornecedores, provável no caso de a política proposta:

Conceder direitos exclusivos a um único fornecedor de bens ou de serviços;

Estabelecer regimes de licenças, permissões ou autorizações como requisitos de funcionamento;

Limitar a alguns tipos de fornecedores a capacidade para a prestação de bens ou serviços;

Aumentar significativamente os custos de entrada ou saída no mercado; e,

Criar uma barreira geográfica à aptidão das empresas para fornecerem bens ou serviços, mão-de-obra ou realizarem investimentos.

2º efeito - limitação da concorrência entre empresas, provável no caso de a política proposta:

Limitar a capacidade dos vendedores de fixar os preços de bens ou serviços;

Limitar a liberdade dos fornecedores de fazerem publicidade ou marketing dos seus bens ou serviços;

Fixar padrões de qualidade do produto que beneficiem apenas alguns fornecedores ou que excedam o nível escolhido por determinados consumidores bem informados; e,

Aumentar significativamente o custo de produção para apenas alguns fornecedores (especialmente dando tratamento diferente aos operadores históricos e aos concorrentes novos).

3º efeito - diminuição do incentivo para as empresas competirem, prováveis no caso de a política proposta:

Estabelecer um regime de autorregulamentação ou de correção;

Exigir ou estimular a publicação de dados sobre níveis de produção, preços, vendas ou custos das empresas; e,

Isentar um determinado setor industrial ou grupo de fornecedores da aplicação da legislação geral da concorrência;

4º efeito – Limitação das opções dos clientes e da informação disponível, provável no caso de a política proposta:

Limitar a capacidade dos consumidores para escolherem o fornecedor;

Reduzir a mobilidade dos clientes entre fornecedores de bens ou serviços por meio do aumento dos custos, explícitos ou implícitos, da mudança de fornecedores; e,

Alterar substancialmente a informação necessária aos consumidores para poderem comprar com eficiência.

22. Com base nos critérios elencados acima, da análise da documentação apresentada, verifica-se que a proposta de regulamentação não contém aspectos de natureza concorrencial, resumindo-se a procedimentos de controle patrimonial das concessões, com foco na manutenção na qualidade e continuidade da prestação do serviço.

II.iii -Avaliação de Onerosidade Regulatória e outras questões de bem-estar

23. A Instrução Normativa Seae nº 111, de 5 de novembro de 2020, prevê a análise de cinco itens, com foco na redução da onerosidade regulatória^[7]:

i) obrigações regulatórias;

- Padrão pró-concorrência: a obrigação não deve provocar distorção concorrencial entre agentes econômicos; onerosidade da obrigação não deve representar barreira econômica ou prejudicar agentes econômicos de menor porte ou potenciais entrantes; deve haver acessibilidade e isonomia aos meios de cumprimento da obrigação.

ii) requerimentos técnicos;

- Padrão pró-concorrência: a exigência de requerimento técnico não deve onerar mercado a ponto de limitar a concorrência; o requerimento técnico não deve inviabilizar produto ou serviço de oferta ampla e global; o requerimento técnico não deve submeter os produtores brasileiros a ambiente mais oneroso que concorrentes que produzam em solo estrangeiro; e o requerimento técnico não deve inviabilizar o desenvolvimento de tecnologias ou modelos disruptivos que possam potencialmente ocorrer na margem da regulação.

iii) restrições e proibições;

- Padrão pró-concorrência: a regulação não deve limitar o uso de técnicas, meios ou resultados úteis ao mercado que não apresentem comprovado risco a terceiros ou caráter sistêmico; a regulação não deve inviabilizar o livre desenvolvimento tecnológico de diferentes alternativas concorrentes; a regulação não deve inviabilizar a oferta de produtos ou serviços de livre e amplo acesso em

mercados desenvolvidos.

iv) licenciamento; e

- Padrão pró-concorrência: a regulação deve garantir isonomia, transparência e previsibilidade entre agentes econômicos estabelecidos e potenciais entrantes, inclusive para o desenvolvimento de modelos econômicos disruptivos; onerosidade do cumprimento do licenciamento, incluindo custos diretos e indiretos, não deve representar barreira de entrada ou distorção concorrencial; Licenciamento não deve sujeitar o produtor brasileiro a ambiente menos competitivo que seus concorrentes estrangeiros.

v) complexidade normativa.

- Padrão pró-concorrência: a regulação deve ser clara, objetiva, previsível e isonômica, a fim de garantir simetria de informação regulatória entre os agentes econômicos do setor; a regulação deve ser consolidada, harmonizada e íntegra, a fim de garantir ampla acessibilidade a potenciais novos entrantes, incluindo de origem estrangeira.

24. Os elementos de onerosidade regulatória contidos na proposta de regulamentação, caracterizados pela obrigação de apresentação de relatórios patrimoniais periódicos, limitam-se ao necessário para a atividade de regulação dos contratos de concessão de aeroportos, visando à garantia da qualidade e da continuidade do serviço outorgado. Adicionalmente, a proposta flexibiliza a gestão patrimonial dos bens, ao dispensar a autorização da Anac para o desfazimento de bens reversíveis, exceto nas situações que ensejem o risco de extinção da concessão, contribuindo, portanto, para a agilização dos procedimentos aplicáveis.

III. Das contribuições de aperfeiçoamento

25. Inobstante a ausência de aspectos concorrenciais ou de onerosidade regulatória na proposta normativa sob análise, visando ao seu aperfeiçoamento, apresentam-se as seguintes contribuições:

- i) na redação do art. 9º, que estabelece a obrigatoriedade de os dados contábeis dispostos no Relatório Interno de Bens (RIB) estarem conciliados com aqueles constantes das Demonstrações Contábil-Financeiras, sugere-se acrescentar o termo "devidamente auditadas" ou, alternativamente, mencionar o dispositivo regulatório da Anac que determina a auditoria das mencionadas demonstrações contábeis; (CONTRIBUIÇÃO 01);
- ii) considerando que não foram observados requisitos de qualificação técnica aplicáveis à empresa responsável pela elaboração do REB, recomenda-se à Anac explicitar na minuta de Resolução a qualificação exigível; (CONTRIBUIÇÃO 02);
- iii) avaliar a inclusão de restrição na redação do § 1º do art. 21, que estabelece a obrigatoriedade da Concessionária em demonstrar que as receitas advindas de alienação de bens repassados pelo Poder Público sejam integralmente reaplicadas na concessão, até o término do prazo da desta, no sentido de vedar a aplicação de receitas de venda patrimonial de bens repassados pelo Poder Público em gastos correntes da Concessionária; (CONTRIBUIÇÃO 03); e
- iv) incluir no Anexo I - Relatório Interno de Bens (RIB), a vida útil remanescente dos bens, visando à redução da assimetria de informações. (CONTRIBUIÇÃO 04).

IV. Conclusões

26. Este parecer apresentou considerações a respeito da Consulta Pública ANAC nº 004/2021, com o objetivo de avaliar a minuta de proposta de resolução que estabelece os procedimentos e definições para o acompanhamento e controle dos Bens Integrantes das Concessões de Aeroportos.

27. Da análise realizada na documentação disponibilizada, observa-se que proposta de regulamentação não contém aspectos de natureza concorrencial, resumindo-se a procedimentos de controle patrimonial das concessões, com foco na manutenção na qualidade e continuidade da prestação do serviço. Quanto aos aspectos de onerosidade regulatória, a obrigação de apresentação de relatórios patrimoniais periódicos, limita-se ao necessário para a atividade de regulação das atividades reguladas.

28. Inobstante, com o intuito de aperfeiçoar a proposta normativa, apresentam-se as seguintes contribuições:

- i) acrescentar o termo "devidamente auditadas" na redação do art. 9º ou, alternativamente, mencionar o dispositivo regulatório da Anac que determina a auditagem das mencionadas demonstrações contábeis;
- ii) explicitar na minuta de Resolução a qualificação técnica exigível para as empresas responsáveis pela elaboração do REB;
- iii) avaliar a inserção de restrição na redação do § 1º do art. 2, com o objetivo de vedar a aplicação de receitas de venda patrimonial de bens repassados pelo Poder Público em gastos correntes da Concessionária;
- iv) incluir no Anexo I - Relatório Interno de Bens (RIB), a vida útil remanescente dos bens, visando à redução da assimetria de informações.

29. A análise desenvolvida neste documento decorre das atribuições da Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (SEAE) na promoção da concorrência e de outros incentivos à eficiência econômica dos mercados de bens e serviços, conforme Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e Decreto nº 9.745, de 08 de abril de 2019. Trata-se de posicionamento com base nas informações disponíveis até presente data.

À consideração superior

Documento assinado eletronicamente

PATRICIA DA SILVA PEREIRA

Coordenadora-Geral Substituta

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

ANDREY VILLAS BOAS DE FREITAS

Subsecretário de Advocacia da Concorrência

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

GEANLUCA LORENZON

Secretário de Advocacia da Concorrência e Competitividade

[1] Seção I (art. 7º, 8º e 9º) da minuta de Resolução.

[2] Seção II (art. 10 e 11) da minuta de Resolução. Constitui-se de documento auxiliar ao RIB, formulado pela concessionária, em que se acham registrados todos os bens de terceiros de natureza móvel.

[3] Seção III (art. 12, 13 e 14) da minuta de Resolução.

[4] Seção IV (art. 15, 16, 17 e 18) da minuta de Resolução.

[5] Informação constante do Item 2.2.2 (fl. 03) da Justificativa de Consulta Pública, disponibilizada na Audiência Pública.

[6] Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (2017). **Guia de Avaliação da Concorrência. Versão 3.0.** Disponível em:

<http://www.oecd.org/daf/competition/49418818.pdf>. Acesso em 16/03/2021.

[7] Instrução Normativa nº 111, de 05 de novembro de 2020. **Estabelece os quesitos de referência para análises referentes a melhoria regulatória relacionada à diminuição dos custos de negócios.** Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia. Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade – SEAE. Publicada no DOU em 06/11/2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-seae-n-111-de-5-de-novembro-de-2020-286706982>. Acesso em 02/03/2021.



Documento assinado eletronicamente por **Geanluca Lorenzon, Secretário(a) de Advocacia da Concorrência e Competitividade**, em 21/07/2021, às 12:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Andrey Vilas Boas de Freitas, Subsecretário de Advocacia da Concorrência**, em 21/07/2021, às 15:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maurício Marins Machado, Coordenador(a)-Geral**, em 21/07/2021, às 16:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Patrícia da Silva Pereira, Coordenador(a)-Geral Substituto(a)**, em 21/07/2021, às 16:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **17027351** e o código CRC **8E202BD3**.
