



## VOTO

**PROCESSO: 00058.520874/2017-70**

**INTERESSADO: EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO, AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - ANAC**

**RELATOR: RICARDO BEZERRA**

### 1. DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

1.1. A [Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005](#), dispõe que cabe à ANAC regular e fiscalizar a infraestrutura aeroportuária, bem como exercer o poder normativo da Agência, adotando medidas para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento da aviação civil, da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade.

1.2. No âmbito da ANAC, a competência para a edição de atos normativos é da Diretoria Colegiada, nos termos do inciso V do art. 11 da Lei nº 11.182, de 2005, e do inciso VIII do art. 24 do Regulamento da Agência, bem como do inciso VIII do art. 9º do [Regimento Interno da ANAC](#) (Resolução nº 381, de 14 de junho de 2016).

1.3. O Regimento Interno também estabeleceu competência à Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos - SRA para submeter à Diretoria, propostas de estabelecimento de regime de tarifas aeroportuárias e de medidas regulatórias para o aprimoramento desta regulação tarifária, bem como, competência para fixar, revisar e reajustar os valores dos tetos destas tarifas, nos termos dos incisos I e X do art. 41.

1.4. Por sua vez, a [Instrução Normativa ANAC nº 33, de 12 de janeiro de 2010](#), prevê que os processos a serem distribuídos para relatoria devem conter nota técnica com análise do assunto, manifestação da Procuradoria e minuta de ato a ser assinada, em caso de deferimento do pedido.

1.5. Destarte, a matéria em discussão é de alçada da Diretoria da ANAC, estando o encaminhamento feito pela SRA dentro de sua área de atuação, podendo concluir que estão atendidos os requisitos de competência para a deliberação sobre o tema proposto.

### 2. DA ANÁLISE

#### 2.1. Do Processo

2.1.1. Conforme relatado, os autos versam sobre a revisão do regime tarifário aplicável às atividades<sup>[1]</sup> de embarque, conexão, pouso e permanência nos aeroportos administrados pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero, tema nº 35 da [Agenda Regulatória do biênio 2017-2018](#).

2.1.2. Inicialmente, cumpre ressaltar que a proposta de Resolução desenvolvida pela Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos – SRA foi apreciada pelo Colegiado na [9ª Reunião Deliberativa de 02 de maio de 2018](#), a qual decidiu pela submissão à audiência pública.

2.1.3. Assim, o processo retorna à deliberação desta Diretoria após a conclusão da [Audiência Pública nº 10/2018](#) e exame jurídico pela Procuradoria Federal Especializada junto à ANAC - PFE/ANAC, nos termos da [Instrução Normativa nº 17, de 30 de janeiro de 2009](#) e da [Instrução Normativa nº 107, de 21 de outubro de 2016](#).

2.1.4. Ao todo, foram apresentadas 48 (quarenta e oito) contribuições de agentes relacionados ao setor da aviação civil e da infraestrutura aeroportuária, entre eles a ABEAR, AZUL, GOL, LATAM, FRAPORT e a própria Infraero, as quais trouxeram importantes subsídios para o aperfeiçoamento do ato em proposição.

2.1.5. Em paralelo à esta revisão normativa, a SRA elaborou os documentos jurídicos da quinta rodada de concessões de aeroportos<sup>[2]</sup> que, na mesma esteira, incorporou em seus documentos jurídicos avanços relevantes e inovações à regulação das receitas tarifárias. Tal qual o processo em voga, a redação contratual passou por extensa análise e ampla participação social, inclusive por outros grupos de interessados (administradores aeroportuários nacionais e estrangeiros, escritórios de advocacia, técnicos do setor de aviação civil e outros) e também, pela avaliação criteriosa do Tribunal de Contas da União - TCU.

2.1.6. Diante das contribuições da audiência pública e das lições aprendidas na quinta rodada de concessões, a Gerência de Regulação Econômica – GERE/SRA, registrou na Nota Técnica nº 92/2018<sup>[3]</sup>, de 27 de dezembro de 2018, os argumentos e justificativas que fundamentou o aprimoramento da proposta de ato normativo finalístico, atualizou os documentos complementares, como a análise de impacto regulatório e o compêndio de elementos de fiscalização (CEF) e assim, encaminhou os autos à Procuradoria para análise jurídica.

2.1.7. A Procuradoria (PFE/ANAC) emitiu o Parecer nº 6/2019/PROT/PFEANAC/PGF/AGU<sup>[4]</sup>, manifestando-se sobre a regularidade processual, ao tempo que recomendou ajustes e complementações na minuta de Resolução. Por sua vez, a SRA analisou e justificou na Nota Técnica nº 14/2019/GERE/SRA<sup>[5]</sup> cada uma das considerações da Procuradoria e manteve a proposição submetida à análise jurídica.

2.1.8. Por oportuno, entendo que as justificativas apresentadas pela área técnica para a manutenção da proposta de Resolução, ao optar por uma regulação menos prescritiva e amparada por práticas internacionais, alinha-se tanto ao objetivo da Agenda Regulatória para este tema, que é o de simplificar a regulação atual, como às diretrizes para a qualidade regulatória da Agência, porquanto incorpora de forma gradativa práticas de regulação por incentivos, harmoniza-se às orientações da ICAO e de outras entidades relevantes do mercado da aviação civil e considera as especificidades do rol de aeroportos administrados pela Infraero.

2.1.9. Assim, entendo que o processo seguiu o rito legal e está instruído adequadamente para apreciação e deliberação da Diretoria.

## 2.2. Da Proposta

2.2.1. A minuta de Resolução propõe a substituição do modelo regulatório atual de *Preço Teto* escalonado por categorias tarifárias, para um regime tarifário misto, dividindo os aeroportos em dois grupos em função da quantidade de passageiros que recebem por ano.

2.2.2. Para operações do Grupo I<sup>[6]</sup> (transporte aéreo regular e não regular de passageiros, exceto táxi aéreo), nos aeroportos que movimentam mais de 2,5 milhões de passageiros/ano a proposição foi de implantar o modelo de regulação por *Receita Teto (por passageiro)*, enquanto que nos aeroportos de menor porte seria o modelo de *Liberdade Tarifária*.

2.2.3. Já para as operações do Grupo II (aviação geral) a proposta é de praticar o modelo de *Liberdade Tarifária* em todos aeroportos.

2.2.4. O fato de dividir os aeroportos em dois grupos, de acordo com o porte e conseqüente com o risco do abuso do poder de mercado, promoverá uma redução de mais de trezentos tetos tarifários atualmente estabelecidos pelo regulador, para menos de vinte receitas teto.

2.2.5. Independente do modelo de regulação, ao definir suas tarifas, a Infraero deverá observar as boas práticas de precificação de infraestrutura e serviços aeroportuários, baseando-se em critérios objetivos e não discriminatórios. Os casos que envolver aumentos tarifários, deverão ser precedidos de consulta às partes interessadas relevantes.

2.2.6. Os aeroportos submetidos a *Receita Teto* e os respectivos valores serão estabelecidos por Portaria da SRA, consoante à competência delegada pelo art. 41, inciso X, do Regimento Interno da ANAC. Para os aeroportos sujeitos a esse modelo, a elasticidade tarifária é permitida, desde que seu valor médio respeite o limite definido. Eventual diferença a maior entre a receita regulada (auferida com as tarifas) e a receita máxima estabelecida será incorporada como fator de ajuste na receita teto estabelecida para o período de apuração subsequente, buscando desestimular o descumprimento do limite estabelecido.

2.2.7. Não obstante, a proposta também foi diligente ao tipificar como infração, a conduta de arrecadação de receita por passageiro ajustada superior à receita teto estabelecida para o ano-calendário, com a previsão de penalidade pecuniária equivalente a 100% do montante auferido decorrente da diferença apurada, a qual tem sua margem de tolerância reduzida com o passar dos anos.

2.2.8. Ainda em termos de avanço regulatório, a minuta trouxe o mecanismo da "*proposta apoiada*", que permite a flexibilização dos tetos tarifários estipulados pelo regulador, quando há interesse tanto do operador aeroportuário quanto das principais companhias aéreas que operam no aeroporto, além de possibilitar o estabelecimento de modelos alternativos de tarifação, de compromissos relativos à oferta de infraestrutura e serviços aeroportuários e do Fator X que irá vigorar no quinquênio subsequente, cabendo à ANAC aprovar, rejeitar ou propor alterações à proposta. Cabe destacar que o instituto também foi objeto de inovação na quinta rodada de concessões aeroportuárias e *recebeu apoio explícito do TCU, que ressaltou o alinhamento da medida às boas práticas de gestão*<sup>[7]</sup>.

### 2.3. Observações

- a. A versão final da proposta do regime tarifário, sugeriu a linha de corte que segregará os grupos de aeroportos por modelo de regulação em 2,5 milhões de passageiros/ano, contudo o corte recém praticado na quinta rodada de concessões foi em 1 milhão de passageiros/ano. Há fundamentos nos autos de ambos processos, que recomendam, para este primeiro momento de alteração no regime de tarifas, fixar para a regulação em aprovação, a mesma linha de corte praticada na última rodada de concessões, qual seja, em 1 milhão de passageiros. Por oportuno, como o grupo de aeroportos e os respectivos valores de receitas tetos serão estabelecidos em Portaria da SRA, haverá a necessidade de alterar a minuta de Portaria (Doc. 2531673) no sentido de incluir os aeroportos que processam mais de 1 milhão de passageiros/ano.
- b. Em observância à transparência e publicidade exigida no âmbito deste processo, antes da publicação da Portaria da SRA que estabelecerá os aeroportos e os valores iniciais das receitas tetos, se faz necessário **incluir nos autos a memória de cálculo** que fundamentou os respectivos valores; e
- c. Consta na proposta de Resolução<sup>[9]</sup> a revogação da [Portaria nº 1.592/GM5, de 07 de novembro de 1984](#), e da [Portaria nº 2.007, de 26 de agosto de 2014](#), contudo, a Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária – SIA se manifestou nos autos no sentido de que “*a revogação da Portaria nº 1.592/GM5, de 7 de novembro de 1984, e de atos normativos decorrentes da mesma, implicará situações de ausência de parâmetros para a aplicação de normas de competência da SIA*<sup>[10]</sup>”. Não obstante, a matéria foi objeto de deliberação por esta Diretoria no âmbito do Processo nº 00058.008120/2016-65, que tratou da edição da [Resolução nº 392, de 6 de setembro de 2016](#), que “*Dispõe sobre o regime tarifário aplicável aos aeródromos públicos delegados aos Estados, Municípios e Distrito Federal ou explorados pelo Comando da Aeronáutica*”, no qual o Diretor Relator pontou em seu Voto (Doc. 0454222), *in verbis*:

#### *“c. Das Providências Paralelas à Aprovação*

*10. Atualmente, a Portaria nº 2007/SRE/SIA, de 26 de agosto, com alterações posteriores, é o instrumento legal que classifica os aeroportos para fins de cobrança de tarifas aeroportuárias. Com a proposta de Resolução em tela, os aeródromos delegados não mais guardariam aderência ao enquadramento constante da referida Portaria.*

*11. Este ponto representaria potencial problema uma vez que tal classificação é a que a Agência utiliza para fins de cobrança de TFACs constantes de sua Lei de criação tanto no que concerne suas taxas referentes à inspeção em aeródromos quanto suas taxas referentes à homologação de aeroportos...*

*13. Assim, e considerando o entendimento havido tanto com a SRA quanto com a SIA no sentido de que seja recomendado a manutenção da classificação de aeroportos hoje existentes na referida Portaria nº 2007/SRE/SIA até que a área técnica providencie uma nova forma de categorização mais adequada à realidade, se mostra a opção que melhor atende ao interesse público, não gerando qualquer ruptura nos processos de inspeção e homologação de infraestrutura aeroportuária ...*

#### *II. Do Voto*

*... VOTO FAVORAVELMENTE à aprovação da Resolução que dispõe sobre o regime tarifário aplicados aos aeródromos públicos delegados aos Estados, Municípios e Distrito Federal, nos termos que recebida da área técnica, fixando a classificação atualmente existente na Portaria nº*

2007/SRE/SIA, de 26 de agosto de 2014, para fins de cobrança de TFACs e aplicabilidade de requisitos do RBAC 107 até que nova classificação tarifária venha a substituí-la.

Por fim, determino que a SRA e a SIA, respectivamente, enderecem as providências constantes do item “c” supra, ... quanto em relação à elaboração de nova categorização de aeródromos para fazer face à previsão de cobrança de TFACs mais adequadas aos fatos geradores...”

Portanto, observa-se que a situação enfrentada neste caso é a mesma deliberada no âmbito do referido Processo, e assim, se faz necessário:

c.1) Que a SRA e a SIA adotem as providências administrativas necessárias para que a categorização dos aeroportos para fins de Tarifa de Fiscalização de Aviação Civil – TFAC<sup>[1]</sup>, relacionada a “Inspeção em Aeroporto” e “Homologação de Aeroporto”, nos termos do Anexo III da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, sejam independentes das Portarias em referência, antes da efetiva revogação das mesmas; e

c.2) A retificação do art. 25 da proposta de Resolução no sentido de, ao invés de promover a revogação das citadas Portarias, que confirme a inaplicabilidade delas ao regime tarifário em edição.

## 2.4. Conclusão

2.4.1. O aperfeiçoamento gradativo e contínuo da regulação tarifária aplicada às atividades aeroportuárias vem contribuindo para a melhoria dos mecanismos de gestão da infraestrutura aeroportuária e desenvolvido um ambiente regulatório favorável à ampliação e à modernização do sistema de transporte aéreo no país, cooperando diretamente para o avanço da qualidade da prestação de serviços à população.

2.4.2. Dessa forma, tenho convicções que o trabalho desenvolvido pela Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos – SRA alcança de maneira adequada ao fim designado na Agenda Regulatória do biênio 2017-2018, e que, após ampla discussão, análises e aprimoramentos, a proposição de ato normativo apresenta-se em qualidade regulatória apta à deliberação dessa Diretoria Colegiada.

## 3. DAS RAZÕES DO VOTO

3.1. Ante o exposto, considerando os elementos contidos no Processo 00058.520874/2017-70, **VOTO FAVORAVELMENTE** à aprovação da proposta de resolução que “Dispõe sobre o regime tarifário aplicável às atividades de embarque, conexão, pouso e permanência nos aeroportos administrados pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero”, nos termos do Ato Normativo apresentado pela Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos – SRA (Doc. nº 2508276), devendo-se atender às observações constantes nos itens **2.3.a**, **2.3.b** e **2.3.c.1** e **2.3.c.2** supra.

É como voto.

**RICARDO BEZERRA**

Diretor - Relator

[1] "O escopo da proposição não alcança a regulação das tarifas de armazenagem e capatazia, a qual permanece inalterada. O reajuste das tarifas de armazenagem e capatazia é previsto pela Resolução nº 350/2014. Cumpre ressaltar que esta resolução continuará vigorando, porém será alterada pela minuta de resolução ora proposta de forma a tratar exclusivamente das tarifas de armazenagem e capatazia." Nota Técnica 92 (2240441), de 27 de dezembro de 2018

[2] Processo nº 00058.016714/2018-10

[3] Nota Técnica 92 (2240441), de 27 de dezembro de 2018

[4] Parecer 6/2019/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (2684641), de 28 de janeiro de 2019 aprovado pelo Despacho 18/2019/PG/PFEANAC/PGF/AGU (2684662) de 6 de fevereiro de 2019

[5] Nota Técnica 14 (2696027), de 15 de fevereiro de 2019

[6] "I - Grupo I: as aeronaves das empresas de transporte aéreo regular e não regular registradas para as seguintes atividades:

a) domésticas regulares: aeronaves de empresas de transporte aéreo brasileiras, operando serviços de transporte, conforme registrado na ANAC, em cumprimento a regulamentação específica;

b) internacionais regulares: aeronaves de empresas de transporte aéreo nacionais ou estrangeiras, operando serviços de transporte, com pouso ou sobrevoos do território nacional, conforme registrado na ANAC, em cumprimento a regulamentação específica;

c) não regulares: de carga e/ou passageiros, aeronaves de empresas brasileiras ou estrangeiras, exceto táxi aéreo; e

d) aeronaves enquadradas no Grupo I que realizarem atividades de transporte aéreo regular, doméstico ou internacional, ainda que efetuando voos de fretamento, reforço, traslado, de carga e/ou passageiros."

[7] Voto DIR-P (2452273), de 27 de novembro de 2018

"2.9.4 A iniciativa recebeu apoio explícito do TCU, que ressaltou o alinhamento da medida às boas práticas de gestão. Ao mesmo passo, prolatou recomendação no sentido de que a ANAC definisse, por meio de regulamentação superveniente ou disposição contratual, linhas gerais quanto ao nível adequado de transparência das informações da concessionária perante as demais partes interessadas com o propósito de dar legitimidade ao processo de consulta aos usuários, em especial, sugeriu que se considere a assimetria de informação existente entre a concessionária e as empresas aéreas."

[8] Diretrizes para a Qualidade Regulatória

"Ambiente Regulatório: A ANAC deve desenvolver um ambiente regulatório estável e sustentável

Objetivos Específicos: Promover um ambiente regulatório que possibilite a segurança jurídica para a construção de planos de negócio dos diversos segmentos do setor de transporte aéreo brasileiro.”

[9] “Art. 25. Ficam revogadas a Portaria nº 1592/GM5, de 07 de novembro de 1984, e a Portaria nº 2.007, de 26 de agosto de 2014.” Minuta de Resolução (2508276)

[10] Item 3.1 da Nota Técnica nº 11/2018/GTNO-SIA/GNAD/SIA (1564529)

[11] “Art. 29. Fica instituída a Taxa de Fiscalização da Aviação Civil - TFAC.

§ 3o Os valores da TFAC são os fixados no Anexo III desta Lei.”

Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005 - Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências.

---



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Sérgio Maia Bezerra, Diretor**, em 13/03/2019, às 18:01, 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://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **2782462** e o código CRC **E24B5ED7**.

---

SEI nº 2782462