

PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DA RESOLUÇÃO Nº 116, DE 20 DE OUTUBRO DE 2009, PARA EXCLUIR OS SERVIÇOS DE EMERGÊNCIA DAS MODALIDADES DE SERVIÇOS AUXILIARES AO TRANSPORTE AÉREO

JUSTIFICATIVA

1. DESCRIÇÃO DO PROBLEMA

1.1 Conforme definição da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), constituem serviços auxiliares as agências de carga área, os serviços de rampa ou pista em aeroportos e os relativos à hotelaria nos aeroportos (art.102, I). Desde que fixados em regulamento pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), também se enquadram na categoria de serviços auxiliares os demais serviços conexos à infraestrutura aeronáutica (art. 102, II, CBA; art. 8º, X, Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005).

1.2 A Resolução nº 116, de 2009, é o ato normativo que contém as diretrizes para a prestação de serviços auxiliares no Brasil. Além de estabelecer requisitos para que pessoas jurídicas exerçam tais atividades, incluindo-se alguns de natureza técnica, contém um rol de modalidades de atividades que são consideradas serviços auxiliares nos termos estabelecidos no art. 102, inciso II, do CBA.

1.3 O art. 2º da Resolução nº 116, de 2009, define que a prestação de serviços auxiliares pode ser executada:

- i) diretamente, por operador de aeródromo;
- ii) diretamente, por proprietário ou operador de aeronave nos sítios onde opera, para apoio das próprias aeronaves e das de terceiros, esta hipótese apenas quando operando voos compartilhados autorizados; ou
- iii) indiretamente, por sociedade empresária (empresa de serviços auxiliares ao transporte aéreo) contratada pelos agentes que podem executar serviços auxiliares diretamente.

1.4 Na hipótese da prestação indireta, o contratante é o responsável, perante a ANAC, por deficiências e ocorrências decorrentes de danos causados pelas sociedades empresárias contratadas para a prestação de serviços auxiliares (art. 3º, parágrafo único, Resolução nº 116, de 2009).

1.5 Ademais, o normativo estabelece que a sociedade empresária deve ter como objeto social a execução dos serviços auxiliares que pretende prestar, sendo vedado o exercício de atividade não regulada pela ANAC, excetuando-se as atividades de abastecimento de combustível e de serviço médico especializado (art. 2º, parágrafo único, Resolução nº 116, de 2009).

1.6 Dentre as modalidades definidas como serviços auxiliares, encontram-se os serviços de emergência, destinados à organização, preparação e atendimento de aeronaves, aeronautas, passageiros, bagagens e de cargas com emergência aeronáutica em solo, ocorrida no aeródromo ou em seu entorno (Anexo à Resolução nº 116, de 2009, item 8).

1.7 A Resolução nº 116, de 2009, regula a prestação de serviços auxiliares de modo genérico. Contudo, outros normativos da ANAC apresentam requisitos específicos para cada modalidade de serviços auxiliares, especialmente no que se refere a critérios técnicos.

1.8 Em relação aos serviços de emergência, está em vigor Resolução nº 234, de 30 de maio de 2012, que estabelece como obrigação de cada operador de aeródromo estabelecer, implantar e manter um Sistema de Resposta à Emergência Aeroportuária (SREA): um conjunto de recursos cujas funções incluem salvar vidas, mitigar consequências e estabelecer ações contingenciais para restauração das operações normais na hipótese de ocorrências de emergências aeroportuárias (Anexo, item 4.1.1).

1.9 Os serviços médicos especializados aos quais se refere o art. 2º da Resolução nº 116, de 2009, devem ser interpretados como as atividades associadas à prestação de Serviço Médico de Emergência e Remoção de Vítimas (SME), destinado ao atendimento e remoção das vítimas de emergências aeroportuárias (Anexo à Resolução nº 234, de 2009, item 6). Destaca-se que a referida norma não apresenta condicionantes para a delegação da atividade. Afirma, apenas, que sua disponibilização é de responsabilidade do operador do aeródromo.

1.10 Outra atividade integrante do SREA é o Serviço de Prevenção, Salvamento e Combate a Incêndio em Aeródromos Cíveis (Sescinc), definido como um conjunto de atividades administrativas e operacionais desenvolvidas de modo a prover o aeródromo de recursos materiais e humanos, cuja função prioritária é o salvamento de vidas. Os requisitos regulatórios para sua implantação, operação e manutenção estão definidos na Resolução nº 279, de 10 de julho de 2013.

1.11 De acordo com a Resolução nº 279, de 2013, a responsabilidade pela prestação de Sescinc é dos operadores de aeródromos. Contudo, o normativo faculta ao operador delegar a prestação do serviço, total ou parcialmente, por meio de instrumento formal, para pessoas jurídicas de direito público ou privado (Anexo, itens 5.1.1 e 5.2.1). Conforme o referido ato, quando se tratar de delegação a sociedades empresárias, a atividade de Sescinc deve constar no objeto social da prestadora, não havendo restrições em relação à execução de atividades não reguladas pela ANAC. Na hipótese de delegação para organizações militares ou guardas municipais, o instrumento formal de delegação deve registrar a natureza civil da atividade, além da concordância do delegatário em cumprir os requisitos estabelecidos pela ANAC (Anexo, itens 5.2.1.1 e 5.2.3).

1.12 Ao comparar os requisitos da Resolução nº 116, de 2009, e da Resolução nº 279, de 2013, para as hipóteses de prestação indireta de Sescinc, verificam-se divergências em relação:

- i) à natureza jurídica do prestador;
- ii) ao objeto social do prestador; e

iii) à responsabilidade perante a ANAC por eventuais danos e deficiências.

1.13 A Resolução nº 116, de 2009, prevê que a prestação indireta de serviços auxiliares deve ser executada apenas por sociedades empresárias, cujo objeto social contemple somente atividades reguladas pela ANAC com exceção dos serviços médicos especializados, e que a responsabilidade por danos e deficiências é do contratante. Por outro lado, a Resolução nº 279, de 2013, permite a prestação indireta por pessoas jurídicas de direito público ou privado, não restringe o objeto social, e, em relação à responsabilidade, afirma apenas que o operador do aeródromo contratante é responsável solidário por danos e deficiências decorrentes da prestação inadequada.

1.14 Atualmente, os serviços de emergência são prestados por pessoas jurídicas de direito público ou organizações militares em mais de 70 (setenta) aeródromos brasileiros, especialmente naqueles de baixa capacidade financeira. Cita-se ainda que normas anteriores à Resolução nº 279, de 2013, já previam a hipótese de delegação de Sescinc para pessoas jurídicas de direito público (itens 5.4 a 5.6 do Anexo à Resolução nº 115, de 2009, e item 2.9.3 da ICA 92-1, aprovada pela Portaria COMGAP nº 60/2EM, de 07 de outubro de 2005).

1.15 Devido à referida incompatibilidade normativa, a Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária propôs à Diretoria da ANAC a exclusão dos serviços de emergência das modalidades de serviços auxiliares ao transporte aéreo.

2. ANÁLISE DA PROPOSTA

2.1 Descrição da minuta

2.1.1 A proposta de resolução tem como objetivo excluir os serviços de emergência das categorias de serviços auxiliares ao transporte aéreo. Para tanto, pretende-se alterar o item 8 do Anexo à Resolução nº 116, de 2009, de modo a excluir a linha que descreve os serviços de emergência. Na descrição dos demais serviços auxiliares, nenhuma alteração é pretendida.

2.1.2 Adicionalmente, a minuta contém dispositivo que dá nova redação ao art. 2º da Resolução nº 116, de 2009. A alteração consiste em somente remover do parágrafo único do referido artigo a expressão “serviço médico especializado”.

2.1.3 Tendo em vista a oportunidade, propôs-se também a alteração dos itens 2.1.1 e 3.1 do Anexo à Resolução nº 234, de 2012, tão somente para atualizar remissões normativas. Na redação vigente, tais dispositivos contêm remissões à Resolução nº 115, de 6 de outubro de 2009, já revogada e sucedida pela Resolução nº 279, de 2013.

2.2 Avaliação de impactos da exclusão dos serviços de emergência das modalidades de serviços auxiliares ao transporte aéreo

2.2.1 Diversos são os sistemas que integram a infraestrutura aeronáutica brasileira. Dentre esses, incluem-se o sistema aeroportuário e o sistema de serviços auxiliares (art. 25, CBA). Por definição legal, os serviços de emergência (serviço contra incêndio especializado,

serviço de remoção de emergência médica, serviço médico) integram o conjunto de facilidades dos aeródromos, as quais, por sua vez, integram o denominado sistema aeroportuário (art. 26, CBA). Apesar de originalmente integrarem o sistema aeroportuário, por intermédio da Resolução nº 116, de 2009, a ANAC optou por regular os serviços de emergência no âmbito dos serviços auxiliares.

2.2.2 Considerando que a ANAC possui competência para regular e fiscalizar a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, excetuando-se os aspectos relacionados ao controle do espaço aéreo e ao sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos (art. 8º, XXI da Lei nº 11.182, de 2005), a supressão dos serviços de emergência do rol de serviços auxiliares não prejudica o poder de atuação da Agência sobre os agentes executores dessas atividades.

2.2.3 Adicionalmente, tendo em vista que a Agência já dispõe de normativos específicos para regular os serviços de emergência, não se vislumbram impactos negativos sobre os agentes regulados na hipótese de aprovação da proposta. Afinal, os critérios para a prestação dos serviços já estão estabelecidos.

2.3 Alinhamento da proposta com a prática internacional

2.3.1 É diretriz institucional da ANAC alinhar a regulação brasileira com as práticas internacionais. Dessa forma, é essencial avaliar se a alteração normativa proposta contribui para a harmonização da regulação nacional com as práticas da aviação civil internacional.

2.3.2 No âmbito dos normativos emitidos pela Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), a temática da prestação de serviços auxiliares ao transporte aéreo (conhecido como *ground handling* na literatura internacional) é pouco abordada e, em geral, as recomendações destinam-se a melhorar a competição entre os prestadores desses serviços.

2.3.3 Em 2013, a Secretaria Geral da OACI publicou a terceira edição do *Doc 9562 – Airport Economics Manual*, destinado a prover informações práticas para gestão eficiente de aeroportos. Dentre diversos assuntos, esse documento classifica os serviços auxiliares em duas categorias: os prestados nos terminais (assistência a passageiros, controle de bagagens e cargas, auxílio à tripulação no cumprimento de formalidades), e os prestados na área operacional do aeródromo (movimentação, abastecimento e limpeza de aeronaves, *comissaria*). Nenhuma das categorias de serviços auxiliares inclui os serviços de emergência, os quais são classificados, no documento, como parte integrante das operações de tráfego aéreo (itens 2.57 e 2.58).

2.3.4 Consultou-se também a edição 2013 do *Standard Ground Handling Agreement*¹ (SGHA 2013), publicado pela *International Air Transport Association* (IATA). O SGHA 2013 é um contrato-padrão elaborado como referência para formalizar a relação comercial entre companhias aéreas e empresas prestadoras de serviços auxiliares. No Anexo A do SGHA 2013,

¹ Disponível em:

<http://www.swissport.com/fileadmin/downloads/publications/standard-ground-handling-agreement-2013.pdf>

consta um rol detalhado de atividades consideradas como serviços auxiliares ao transporte aéreo. Nenhuma das atividades descritas se assemelha aos serviços de emergência.

2.3.5 A temática de serviços auxiliares também é tratada na Directiva 96/67/CE do Conselho da União Europeia² (Diretiva 96/67/CE), de 15 de outubro de 1996. Registra-se que o documento possui versão oficial em português, adotando a denominação “serviços de assistência em escala” para o que se denomina, no Brasil, serviços auxiliares ao transporte aéreo.

2.3.6 Dentre diversos objetivos, a Diretiva 96/67/CE, de 1996, foi editada para impulsionar a abertura do acesso ao mercado de serviços auxiliares na União Europeia, e assim, contribuir para reduzir os custos de exploração das companhias aéreas e melhorar a qualidade oferecida aos passageiros. Apesar do teor voltado aos aspectos relacionados à abertura do mercado e estímulo à concorrência no segmento, consta, no seu anexo, um rol detalhado de atividades consideradas como serviços auxiliares, o qual não inclui a prestação de serviços de emergência.

2.3.7 Portanto, a supressão dos serviços de emergência das modalidades de serviços auxiliares contribui positivamente para o alinhamento da Resolução nº 116, de 2009, as práticas internacionais da aviação civil.

3. AUDIÊNCIA PÚBLICA

3.1 Convite

3.1.1 A quem possa interessar, está aberto o convite para participar deste processo de Audiência Pública, por meio de apresentação à ANAC, por escrito, de comentários que incluam dados, sugestões e pontos de vista, com as respectivas argumentações, a respeito da proposta ora apresentada.

3.1.2 As contribuições deverão ser enviadas por meio de formulário eletrônico próprio, disponível em: <http://www.anac.gov.br/transparencia/audienciaspublicas.asp>

3.1.3 Os comentários recebidos dentro do prazo desta audiência pública serão analisados pela ANAC e respondidos por meio de Relatório de Análise de Contribuições, o qual será divulgado após a deliberação da Diretoria da ANAC a respeito da proposta. Salienta-se que o texto final da nova regra poderá sofrer alterações em relação ao texto proposto em função da análise dos comentários recebidos. Caso necessário, nova audiência pública será realizada.

3.2 Prazo para contribuições

3.2.1 As contribuições referentes a esta Audiência Pública devem ser enviadas **até as 18h do dia 29 de janeiro de 2016.**

² Disponível em:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31996L0067&from=PT>

3.3 Contato

3.3.1 Para informações adicionais a respeito desta Audiência Pública, favor contatar:

Agência Nacional de Aviação Civil
Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária
Gerência Técnica de Resposta à Emergência
Setor Comercial Sul | Quadra 09 | Lote C | Ed. Parque Cidade Corporate – Torre A
CEP 70.308-200 | Brasília – DF – Brasil
e-mail: gtr.sia@anac.gov.br

Brasília, 5 de janeiro de 2016.