

JUSTIFICATIVA

Proposta normativa que declara a inaplicabilidade das Portarias nº 05/GM-5, de 04 de fevereiro de 1975 e nº 495/GC-5, de 17 de maio de 1977 e altera a Resolução nº 432, de 17 de março de 2015.

1 – DO OBJETO

A presente audiência pública tem por objetivo apresentar proposta de resolução que declara a inaplicabilidade das Portarias nº 05/GM-5, de 04 de fevereiro de 1975 e nº 495/GM-5, de 17 de maio de 1977 e altera a Resolução nº 432, de 17 de março de 2015.

As revogações propostas afetam, notadamente, a regra que dispõe sobre cessão de área aos aeroclubes, findando com a isenção concedida a essas entidades no acesso às áreas aeroportuárias, conforme as razões expostas a seguir.

2 – INTRODUÇÃO

Com a nova estrutura da aviação civil brasileira e criação da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, por meio de Lei 11.182, de 27 de setembro de 2005, tornou-se necessária a revisão do arcabouço regulamentário, então instituído sob a égide do extinto Departamento de Aviação Civil – DAC, e consequente elaboração de estrutura normativa própria da Agência.

Nesse sentido, a Lei de criação da ANAC prevê em seu art. 47 o seguinte:

Art. 47. Na aplicação desta Lei, serão observadas as seguintes disposições:

I – os regulamentos, normas e demais regras em vigor serão gradativamente substituídos por regulamentação a ser editada pela ANAC, sendo que as concessões, permissões e autorizações pertinentes a prestação de serviços aéreos e a exploração de áreas e instalações aeroportuárias continuarão regidas pelos atuais regulamentos, normas e regras, enquanto não for editada nova regulamentação; Isso posto, a atividade de revisão e atualização do arcabouço regulamentar objetiva, entre outros, estabelecer uma remuneração adequada aos custos da infraestrutura escassa dos aeroportos brasileiros.(...)

Nesta perspectiva de revisão do arcabouço regulamentar, recentemente foram elaboradas a Resolução nº 432, de 19 de junho de 2017, que dispõe sobre as regras de cobrança e arrecadação das tarifas aeroportuárias de embarque, conexão, pouso e permanência, e a Resolução nº 392, de 06 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.

Em continuidade às revisões normativas assentadas nas Resoluções acima destacadas, a ANAC vem propor atualização de normativos datados de 1975 e 1977, que dispõem acerca do funcionamento dos aeroclubes, quais sejam:

Portaria nº 05/GM-5, de 04 de fevereiro de 1975, que aprova instruções para organização e funcionamento dos aeroclubes.

Portaria nº 495/GC-5, de 17 de maio de 1977, que complementa a Portaria nº 05/GM-5 de 04 de fevereiro de 1975.

Assim, com vistas a promover a atualização normativa, bem como remover distorções existentes, a presente Audiência Pública tem como objetivo discutir a respeito da supressão das citadas Portarias.

3 – DA ANÁLISE

3.1 – Dos Normativos Vigentes

A Portaria nº 05/GM-5, de 04/02/1975, trata da organização e funcionamento dos aeroclubes. A Portaria nº 495/GM-5/1977, por sua vez, complementa a Portaria nº 05/GM-5/75, trazendo dispositivos adicionais, a saber:

Art.1º - Sempre que os Aeroportos Administrados pelo Comando da Aeronáutica, ou por Entidade de Administração Federal Indireta, forem sede de operações de um Aeroclube com Certificado de Atividade Aérea emitido pelo Departamento de Aviação Civil, deverá ser firmado convênio, aprovado pelo DAC, entre o órgão responsável pela Administração do Aeroporto e o Aeroclube, no qual serão delimitadas as áreas a serem utilizadas pela Entidade Aerodesportiva, onde a mesma terá autoridade de administração e dentro das quais poderá cobrar a prestação de serviços somente aos associados daquela entidade, não podendo fazer a terceiros como também a Empresas de Prestação de Serviços Aéreos. Consideram-se como prestação de serviços, o abastecimento de combustível e lubrificantes, estacionamento, guarda, hangaragem e manutenção de avião.

Art.2º - Os aeroclubes que tenham sua sede e instalações em Aeroportos Administrados pelo Comando da Aeronáutica ou por Entidade de Administração Federal Indireta são isentos do pagamento de Preços Específicos pela utilização das áreas que lhe forem cedidas.

(...)

Art.4º - Ressalvados os casos de isenção previstos na legislação vigente, os operadores ou proprietários de aeronaves, associados ou não ao Aeroclube, estarão sujeitos ao pagamento das Tarifas Aeroportuárias devidas em decorrência da utilização de áreas, facilidades, edifícios e instalações do Aeroporto, não inclusos na área cedida ao Aeroclube. (grifo nosso)

Posteriormente, por meio da Portaria nº 349/DGAC, de 16/03/2006, publicou-se o RBHA nº 140, o qual também dispõe sobre a autorização, organização e funcionamento dos aeroclubes e, entre outras coisas, regulamenta a respeito da prestação de serviços remunerados por essas entidades.

O RBHA, contudo, não revogou expressamente as antigas portarias, tampouco dispõe sobre as isenções tratadas pela Portaria nº 495/GM-5/1977 restando dúvida quanto à aplicação dos arts. 2º e 4º dessa Portaria que trazem disposições específicas não tratadas no normativo mais recente.

Conforme transcrito acima, o artigo 2º dispõe sobre isenção na cessão de área aos aeroclubes. O artigo 4º, por sua vez, versa a respeito de isenção das tarifas aeroportuárias. Os demais dispositivos das citadas Portarias já não surtem mais efeitos, portanto não se vislumbram quaisquer implicações na sua revogação.

Dito isso, a seguir serão expostos os motivos para a revogação integral das Portarias, notadamente no que diz respeito aos aspectos relacionados aos artigos 2º e 4º da Portaria nº 495/GM-5/1977.

3.2 – Das razões para a proposta de supressão das Portarias

Conforme se depreende da minuta de Resolução em discussão pública, além da declaração de inaplicabilidade das citadas Portarias, propõe-se a alteração da Resolução nº 432, de 17 de março de 2017, a saber:

Art. 1º. Alterar o artigo 26 da Resolução nº 432, de 17 de março de 2015, que passa a apresentar a seguinte redação:

Art. 26. As tarifas de permanência não incidem sobre as aeronaves:

I – estacionadas em áreas arrendadas para oficinas homologadas pela ANAC, enquanto perdurar o serviço de manutenção; e

II – que estiverem utilizando os serviços de guarda de aeronaves em áreas cedidas aos aeroclubes.

Art. 2. Fica declarada a inaplicabilidade:

I - da Portaria nº 05/GM-5, de 04 de fevereiro de 1975; e

II - da Portaria nº 495/GC-5, de 17 de maio de 1977.

Art. 3. Esta Resolução entra em vigor 30 (trinta) dias após sua publicação.

Assim, a isenção de que dispõe o artigo 4º da Portaria nº 495/GM-5/1977 passa, na Resolução nº 432/2017, a ser tratado como caso de não incidência tarifária, uma vez que corresponde a caso análogo ao já previsto nesta Resolução.

Entende-se que a exceção prevista no art. 4º da citada Portaria está em concordância com a permissão dada aos aeroclubes para prestação de serviços a associados e terceiros relacionados a hangaragem, pois, desse modo, o explorador ou proprietário de aeronave não estaria sujeito ao pagamento em duplicidade (preço cobrado pela hangaragem e tarifa aeroportuária) pelo uso de determinada área, do mesmo modo que as aeronaves que se encontram em manutenção em áreas arrendadas para funcionamento de oficinas.

Dessa forma, a presente minuta de Resolução propõe que dispositivo análogo ao art. 26 da Resolução nº 432/2017 seja incluído para materializar a não incidência de tarifa de permanência sobre as aeronaves que estiverem utilizando os serviços de guarda de aeronaves em seus hangares ou áreas de estacionamento sob responsabilidade dos aeroclubes, conforme previsto no item 140.81 (a) (4) do RBHA nº 140.

Contudo, quanto ao artigo 2º da Portaria nº 495/GM5/1977 que dispõe sobre isenção para cessão de áreas aos aeroclubes, propõe-se sua integral supressão, por meio da declaração de inaplicabilidade das referidas Portarias.

Inicialmente, verifica-se que a convivência da isenção de preço específico para as áreas cedidas aos aeroclubes e a exploração de atividades diversas, tais como hangaragem, venda de combustível, manutenção de aeronaves entre outras, por essas entidades, tem causado distorção concorrencial entre o aeroclube, o próprio aeroporto e demais agentes que atuam no âmbito da infraestrutura aeroportuária.

A isenção pelo uso de área aeroportuária permite aos aeroclubes a prestação de serviços em condições mais vantajosas que os demais, inclusive em relação ao próprio aeroporto. Ressalte-se, ainda, conforme previsto no RBHA nº 140, que a prestação de serviços remunerados pelos aeroclubes não está restrita a seus associados, estendendo-se também a terceiros. Como efeito, a condição vantajosa adquirida pelos aeroclubes pode, ainda, causar desinteresse pelo arrendamento de áreas aeroportuárias por demais prestadores de serviços, afetando negativamente a percepção de receitas pelos aeroportos que sediam tais entidades.

Dessa forma, no que se refere à adequada remuneração da infraestrutura aeroportuária utilizada por seus usuários, faz todo sentido que os aeroclubes paguem pela utilização do espaço, tal como ocorre com as escolas de aviação civil, as empresas especializadas em hangaragem e manutenção de aeronaves que arrendam onerosamente áreas no aeroporto.

Nesse sentido, é de se destacar que os preços específicos cobrados pela cessão de áreas ou pela prestação de serviços auxiliares ao transporte aéreo ou de natureza comercial devem se aplicar igualmente a todos os usuários do aeroporto, conforme Resolução nº 302, de 05 de fevereiro de 2014.

Adicionalmente, na esteira do que preconiza a Resolução nº 392/2016, que descentralizou a regulação tarifária aplicável aos aeródromos delegados aos estados e municípios, esta Agência entende que a decisão quanto à concessão de isenções para utilização de áreas aeroportuárias deve caber ao poder público a que se submete o aeródromo, seja ele municipal, estadual ou federal, não cabendo, por exemplo, à esfera federal estabelecer isenções que serão aplicadas aos aeroportos sob responsabilidade dos Estados ou Municípios.

No que concerne às tarifas aeroportuárias, o documento de justificativa que acompanhou a Audiência Pública nº 05/2016¹ referente à Resolução nº 392/2016 argumenta o que segue:

Ante o exposto acima, resta claro que a regulação centralizada realizada pela ANAC atualmente não está adequada à realidade dos diversos aeroportos regionais, bem como não está em consonância com as melhores práticas regulatórias internacionais. Assim, estabelecer um regime tarifário diferenciado para esses aeroportos que possibilite a definição dos valores das tarifas pelo poder público local mostra-se uma alternativa com alto potencial de ganhos para os diversos agentes envolvidos.

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

Nesse sentido, deve caber ao poder público local avaliar os custos e benefícios da concessão não onerosa de áreas aos aeroclubes.

Ainda, cabe destacar que, conforme entendimento da Procuradoria Federal junto à ANAC, a Constituição Federal prevê, nos termos do artigo 175, parágrafo único, inciso III, que a lei disporá sobre a política tarifária e que portanto é o ato legal ou a ele equiparado que deve prever isenção ou diferenciação tarifária, não sendo, portanto, a Portaria nº 495/GM-5/1977 instrumento mais adequado para tratar do tema. Soma-se a isso, o fato desse instrumento estar em desacordo com normativo mais recente da Agência, tampouco encontrar guarida na Lei nº 6.009/1973, no Decreto 89.121/83 ou no Código Brasileiro de Aeronáutica.

Nesse sentido, cumpre ressaltar que a isenção não encontra amparo nas políticas públicas setoriais, dado a manifestação da Secretaria de Aviação Civil (atualmente parte integrante do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil - MTPA) a respeito do assunto², a saber:

Sobre esse tema, entendo ser conveniente e em consonância com as políticas públicas do setor **a revogação do referido dispositivo da Portaria nº 495/GM-**

¹ Descentralização da regulação tarifária aplicável aos aeroportos conveniados.

<https://www.anac.gov.br/participacao-social/audiencias-e-consultas-publicas/audiencias-encerradas/2016>.

² Memorando nº 125/2017/DPR/SAC, encaminhado pelo Ofício nº 139/2015/GAB-SAC/SAC (1171771), de 03/10/2017.

5, de 1977. Com efeito, a Política Nacional de Aviação Civil (PNAC), estabelecida no Decreto n- 6.780, de 18 de fevereiro de 2009, coloca entre as ações estratégicas:

"Desenvolver incentivos econômicos e regulatórios de forma a gerir a demanda e **otimizar o uso dos aeroportos**, ordenando os serviços de transporte aéreo.

[]

Promover o crescimento do setor por meio da regulação eficiente do mercado, de estímulos a investimentos privados e do **incentivo à concorrência**, visando **coibir práticas anticoncorrenciais** e assegurar a prestação adequada de serviços, a modicidade dos preços e a garantia dos direitos dos usuários.

[]

Adequar a infraestrutura aeronáutica civil aos requisitos operacionais mais favoráveis aos ganhos de eficiência.

[]

Assim, A disponibilização de áreas para aeroclubes, de forma gratuita, nos aeroportos operados por Entidades da Administração Federal Indireta (por exemplo, à Infraero), tem o potencial de impor uso ineficiente a áreas escassas nesses aeroportos. Ressalta-se que, mesmo com a revisão de tal isenção, nada impede que a Infraero pactue com os aeroclubes valores reduzidos para a utilização das áreas, compatíveis com à demanda e custos.

Por fim, cumpre destacar que as medidas aqui propostas estão em consonância com o documento intitulado Diretrizes para a Qualidade Regulatória [5], o qual tem *o propósito de explicitar a todos os agentes interessados os princípios gerais que norteiam a atividade regulatória da ANAC*. Assim no que tange à regulação econômica, o documento traz as seguintes orientações:

Objetivo Específico

Promover o serviço adequado, por meio do estímulo à concorrência e, quando necessário, atuando para reduzir os efeitos de um ambiente concorrencial limitado ou inexistente.

Estratégias

1. Adotar as melhores práticas de regulação por incentivos e incorporá-las gradativamente, harmonizadas às orientações da Organização de Aviação Civil Internacional e respeitando as especificidades do mercado brasileiro.

2. Reduzir eventuais barreiras à entrada de empresas nos mercados de serviços aéreos e de infraestrutura aeroportuária.

*3 Realizar o devido acompanhamento do mercado para **identificar possíveis distorções que indiquem necessidade de atuação ou desregulamentação por parte da Agência** ou dos órgãos antitruste.*

4. Desenvolver mecanismos que permitam subsidiar as ações de outras naturezas de regulação da Agência. (grifo nosso)

Verifica-se que as diretrizes para a regulação econômica visam principalmente promover a concorrência entre os diversos prestadores de serviços na aviação civil, bem como remover distorções existentes. Assim, conforme trazido anteriormente por esta Justificativa, a convivência da isenção de preço específico para as áreas cedidas aos aeroclubes e a exploração de atividades diversas, tais como hangaragem, venda de combustível, manutenção de aeronaves entre outras, por essas entidades, tem causado distorção concorrencial entre o aeroclube, o próprio aeroporto e demais agentes que atuam no âmbito da infraestrutura aeroportuária, notadamente as escolas de aviação civil que desempenham atividades semelhantes aos aeroclubes. Portanto, a supressão das Portarias nº 05/GM-5/1975 e nº 495/GM-5/1977 é medida acertada que vai ao encontro das diretrizes regulatórias estabelecidas pela Agência.

Ato contínuo, o documento ao tratar da regulamentação traz como mote que *a ANAC deve realizar a adequada intervenção regulatória quando necessária, mantendo sua estrutura **normativa compreensível e atualizada***. Ora, nada mais urgente, portanto, que avaliar e propor encaminhamentos a normativos datados de 1975 e 1977, a fim de manter atualizado o arcabouço regulatório, conforme preconiza as diretrizes para atuação da Agência.

3 – DA CONCLUSÃO

O presente documento de justificativa apresentou para discussão pública a proposta normativa que altera pontualmente a Resolução nº 432/2017 e declara a inaplicabilidade das Portarias nº 05/GM-5/1975 e nº 495/GM-5/1977, promovendo, portanto, a revogação de isenção na cessão de áreas aeroportuárias aos aeroclubes.

Destarte, tendo em vista a importância da proposta, que visa corrigir distorções existentes, assegurando o estabelecimento de um arcabouço regulatório objetivo e atualizando, a ANAC convida os interessados a apresentar contribuições fundamentadas sobre a presente proposta normativa.