

Orientações para o *Consultation* **REGULAÇÃO ECONÔMICA** **DE AEROPORTOS**



ORIENTAÇÕES PARA O *CONSULTATION* REGULAÇÃO ECONÔMICA DE AEROPORTOS

SUPERINTENDÊNCIA DE REGULAÇÃO ECONÔMICA DE AEROPORTOS - ANAC

EQUIPE TÉCNICA

Ana Lucia Fernandes de Macedo Taveira

Bruno Carvalho Guedes Pereira

Claudiney Aparecido da Silva

Eduardo Tati Nóbrega

Frederico Alves Silva Ribeiro

Guilherme Natividade Hecht

José Barreto de Andrade Neto

Juliana Salim Faria Dantas

Leandro Antonio Calderaro

Rose Julienne de Menezes Amorim

Samuel Vasconcelos de Sousa

PROJETO GRÁFICO-VISUAL

Assessoria de Comunicação Social (ASCOM)

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1. INTRODUÇÃO | 4 |
| 1.1. REGULAÇÃO DA REMUNERAÇÃO..... | 4 |
| 1.2. REGULAÇÃO DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA..... | 4 |
| 1.3. JUSTIFICATIVA ECONÔMICA..... | 5 |
| 1.4. REGRAS DE CONSULTA..... | 8 |
| 2. PROCEDIMENTO DE CONSULTA | 9 |
| 2.1. OBJETO DE CONSULTA..... | 10 |
| 2.2. PARTES CONSULTADAS..... | 10 |
| 2.3. CONTEÚDO DA CONSULTA..... | 11 |
| 2.4. CANAL DE COMUNICAÇÃO..... | 14 |
| 2.5. PRAZO..... | 14 |
| 2.6. ETAPAS MÍNIMAS A SEREM OBSERVADAS NO PROCESSO..... | 15 |
| 2.7. FORMALIZAÇÃO DA CONSULTA..... | 16 |
| 2.8. DIVULGAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS PROPOSTAS..... | 16 |
| 2.9. ATUAÇÃO DA ANAC..... | 17 |
| 2.10. REFERÊNCIAS INTERNACIONAIS..... | 18 |
| 3. HISTÓRICO DE ATUAÇÃO DA ANAC | 19 |
| 3.1. CRITÉRIOS SIMPLIFICADOS PARA REAJUSTES TARIFÁRIOS..... | 19 |
| 3.2. COBRANÇAS POR ÁREAS E ATIVIDADES OPERACIONAIS..... | 20 |
| 3.3. ALTERAÇÕES TARIFÁRIAS EM TERMINAIS DE CARGA TERCEIRIZADOS..... | 20 |
| 3.4. LIMITAÇÃO DE PRESTADORES DE ATIVIDADES OPERACIONAIS..... | 21 |
| 3.5. REMUNERAÇÃO PELA INSPEÇÃO DE SEGURANÇA EM BAGAGEM DESPACHADA..... | 21 |
| 3.6. COBRANÇAS DE SERVIÇOS RELACIONADOS A CARGAS..... | 22 |
| 3.7. ACESSO E REMUNERAÇÃO AOS PARQUES DE ABASTECIMENTO DE AERONAVES (PAA)..... | 22 |
| CONVITE A CONTRIBUIÇÕES | 23 |
| ANEXO I - FLUXOGRAMA DO PROCESSO DE CONSULTA AOS USUÁRIOS | 24 |

1. INTRODUÇÃO

Este documento apresenta orientações para a realização do processo de consulta às partes interessadas, a respeito de aspectos da regulação econômica dos aeroportos submetidos ao programa de concessões federais.

Conforme a Lei nº 11.182, de 27/09/2005, em seu art. 8º, XX a XXV, a ANAC é responsável pela regulação e fiscalização da infraestrutura aeroportuária, o estabelecimento do regime tarifário de sua exploração e a composição administrativa de conflitos entre prestadoras de serviços aéreos e aeroportuários.

1.1. REGULAÇÃO DA REMUNERAÇÃO

Os contratos de concessão e as Resoluções ANAC nº 302, de 5/2/2014, e nº 432, de 19/6/2017, definem que a remuneração pelas áreas, infraestrutura e serviços oferecidos pelos aeroportos se dá na forma de Tarifas aeroportuárias e Preços não tarifários.

As **Tarifas aeroportuárias** são contrapartida pela utilização da infraestrutura básica do aeroporto, como terminais de passageiros e de cargas, pistas de pouso e táxi, pátios de aeronaves e armazenagem e capatazia de cargas internacionais.

Os **Preços não tarifários** (também chamados de preços específicos), por sua vez, remuneram áreas, infraestruturas e serviços prestados pelo aeroporto em decorrência de atividades econômicas, que podem ser classificadas em **operacionais** (aqueles essenciais à prestação dos serviços de transporte aéreo), ou **comerciais** (como varejo, estacionamento de veículos, restaurantes, hotéis e outros).

A regulação da remuneração varia conforme o regime de exploração do aeroporto, o modelo adotado em cada rodada de concessão e a classificação da atividade.

De forma geral, há uma **maior regulação das tarifas**, **uma regulação mais leve sobre preços por áreas e atividades operacionais** e a **desregulação dos preços por áreas e atividades comerciais**.

1.2. REGULAÇÃO DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

Os contratos de concessão e seus respectivos Planos de Exploração Aeroportuária (PEA) definem as obrigações contratuais relacionadas à gestão da infraestrutura aeroportuária concedida.

De acordo com a lógica estabelecida nos contratos de concessão, existem dois principais tipos de investimentos em infraestrutura aeroportuária, os prescritivos e os que decorrem da necessidade de atendimento à demanda.

Os **investimentos prescritivos** estão especificados no PEA, em Melhorias da Infraestrutura Aeroportuária, e sua realização é obrigatória dentro do prazo fixado. Normalmente, a especificação contida neste tópico do documento é detalhada a nível macro, limitando-se à indicação da infraestrutura e do resultado esperado. Em alguns casos, a depender do modelo de Contrato de Concessão, há indicação explícita de capacidade mínima a ser oferecida pela infraestrutura a ser construída ou ampliada.

Os **investimentos decorrentes da necessidade de atendimento à demanda** não estão especificados no contrato de concessão. A realização desses investimentos também é considerada obrigatória, visto que decorre do dever de adequado atendimento à demanda – durante toda a Fase II de realização da Concessão –, observados os Parâmetros Mínimos de Dimensionamento e as Especificações Mínimas da Infraestrutura Aeroportuária, nos termos do PEA.

Em ambos os casos, aplica-se, além da regulação econômica estabelecida contratualmente, a regulação técnica expedida pela ANAC, assim como outras normas atinentes ao processo de realização de obras e às operações desenvolvidas nas edificações que compõem o complexo aeroportuário. A verificação do atendimento às normas é feita pelos órgãos e unidades organizacionais responsáveis, observadas as respectivas competências.

1.3. JUSTIFICATIVA ECONÔMICA

Conforme orientações da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), os principais objetivos da regulação econômica de aeroportos devem ser: minimizar o risco de práticas anticompetitivas ou abuso de posição dominante; garantir a não-discriminação e a transparência na precificação; promover investimentos eficientes que atendam à demanda atual e futura; e proteger os interesses dos passageiros e outros usuários finais¹.

Nesse sentido, a decisão pela imposição de regulação sobre as **tarifas aeroportuárias** e sobre os **preços por áreas e atividades operacionais** é justificada pelas potenciais ineficiências resultantes da livre precificação por agentes que possuem poder de mercado.

Por outro lado, uma análise aprofundada por parte da ANAC das características específicas de cada aeroporto é inviável, de forma que uma regulação de preços feita de forma rígida pela agência inevitavelmente envolverá generalizações que podem gerar distorções. Os agentes diretamente envolvidos nas operações aeroportuárias possuem informações mais completas do que o órgão regulador sobre esses aspectos, de modo que o seu envolvimento na precificação favorece a definição de uma remuneração mais adequada à infraestrutura.

¹ Organização da Aviação Civil Internacional (OACI). Doc 9082 – **ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services**. Montreal, 10th edition, 2024. Disponível em: https://www.icao.int/publications/Documents/9082_10ed_en.pdf

Assim, foram estabelecidos tetos tarifários para as primeiras rodadas de concessões, refletindo a preocupação com eventual exercício de poder de mercado. Com o objetivo de, simultaneamente, manter a limitação do nível médio das tarifas e possibilitar a flexibilidade necessária a uma precificação mais eficiente, os contratos de concessão a partir da 5^º rodada de Concessões (Blocos Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste) estabeleceram regime de receita teto para aeroportos de maior porte, de maneira a permitir que o operador defina os valores das tarifas, desde que respeitadas as restrições e diretrizes estabelecidas nos respectivos normativos, dentre elas a obrigatoriedade da realização de consulta às partes interessadas relevantes previamente aos aumentos tarifários que forem propostos.

Com relação aos preços por áreas e atividades operacionais, nos contratos até a 3^a rodada, a regulação é mais leve, com vedação a práticas abusivas e discriminatórias e regras de livre acesso para empresas aéreas ou terceiros prestarem essas atividades. Os contratos preveem que a ANAC deve compor administrativamente conflitos não resolvidos entre as partes e, se constatar o descumprimento das regras, estabelecer regulação de preços.

Excepcionalmente, a ANAC pode permitir a limitação de prestadores, para os casos em que há falta de capacidade do aeroporto para atender novos entrantes ou em atividades em que a duplicação ou divisão da infraestrutura é inviável.

A partir da 4^a rodada, foram introduzidas regras de consulta aos usuários previamente à definição ou alteração de critérios de remuneração de áreas e atividades operacionais. Com essas regras, previne-se que a concessionária majore os preços ou crie cobranças sem que haja efetiva justificativa e participação dos usuários.

Foram mantidas salvaguardas que permitem que a ANAC suspenda ou revise precificações que apresentem alguma distorção clara. Dessa forma, os objetivos e premissas que motivaram a opção da Agência por uma regulação mais leve balizarão as suas decisões, quando necessário.

Considera-se que uma precificação eficiente de uma infraestrutura ou serviço aeroportuário geralmente refletirá suas características de custo e escassez. O preço deve ser capaz de remunerar adequadamente os custos necessários para o financiamento da infraestrutura ou serviço oferecidos. Ainda, ao refletir a escassez relativa da infraestrutura ou serviço, deve ser capaz de promover a otimização de sua utilização, incentivando a racionalização do seu uso em locais ou períodos em que estes são mais demandados ou estão menos disponíveis.

As condições de custo e escassez podem estar refletidas em características específicas da infraestrutura ou serviço, tais como: valorização da localização de uma área no complexo aeroportuário; disponibilidade e qualidade das facilidades da infraestrutura; customização de um serviço aeroportuário ou auxiliar prestado; entre outras. Podem também estar associadas ao contexto da utilização da infraestrutura ou serviço, por exemplo: horário, dia da semana e época do ano de utilização; utilização de forma exclusiva ou compartilhada; antecedência da solicitação de uso; entre outros.

Entretanto, a concessão da flexibilidade de precificação não garante a concretização dos ganhos de eficiência que esta potencializa, especialmente tendo em vista as ineficiências que podem emergir quando alguns agentes possuem poder de mercado. Assim, os normativos da ANAC requerem que os operadores adotem critérios objetivos e não discriminatórios em sua precificação e conduzam procedimento de consulta aos usuários.

No contexto dos investimentos para adequação da infraestrutura aeroportuária concedida, verifica-se, igualmente, flexibilidade no planejamento das intervenções previstas, conferindo-se à Concessionária discricionariedade para definir a melhor forma de atender aos requisitos contratuais dispostos no PEA, levando-se em consideração as projeções de demanda, as propostas de desenvolvimento do sítio aeroportuário e outras questões relacionadas às operações realizadas no aeroporto.

Essa flexibilidade conferida à Concessionária decorre da modelagem contratual adotada pela ANAC na definição dos investimentos previstos no PEA. As melhorias exigidas na infraestrutura aeroportuária são descritas em termos de performance esperada, observados os parâmetros mínimos de dimensionamento e as especificações mínimas da infraestrutura aeroportuária. Ou seja, observadas as diretrizes de desenvolvimento da infraestrutura, é possível elaborar propostas de investimento das mais diversas formas, com custos de construção e operação variados, conforme os objetivos pretendidos pela Concessionária no seu modelo de negócio.

Nesse contexto de flexibilidade, a Concessionária deve garantir que as partes interessadas relevantes tenham acesso às informações necessárias e promover a interação por meio do processo de consulta prévia à elaboração da proposta final para adequação da infraestrutura aeroportuária. Entende-se que, dessa forma, é possível a realização de investimentos cada vez mais eficientes e adequados às atividades desenvolvidas no aeroporto, evitando-se, assim, a possibilidade de incorrencia em impactos significativos que possam, em último caso, inviabilizar as operações em uma determinada infraestrutura.

1.4. REGRAS DE CONSULTA

A depender do aeroporto e da atividade prestada, é requerida a realização de consulta às partes interessadas em relação a diversos aspectos da gestão econômica e operacional dos aeroportos.

Tal prática segue recomendação da OACI, segundo a qual os Estados devem assegurar, dentro de suas responsabilidades regulatórias, que todas as partes relevantes em uma relação de prestação de serviços aeroportuários sejam devidamente consultadas sobre questões que possam afetar-lhes materialmente.

Adicionalmente, a experiência na regulação das primeiras concessões, com situações de conflitos entre as concessionárias e seus usuários, evidenciou a necessidade de promoção de transparência às decisões dos operadores aeroportuários e de fortalecimento da cooperação e negociação entre as partes envolvidas, em especial as empresas aéreas.

Busca-se ainda promover uma negociação conjunta dos parâmetros de oferta e remuneração de serviços e infraestrutura, proporcionando uma precificação mais eficiente e transparente. A contrapartida à remuneração é a oferta de infraestrutura e serviços aeroportuários. Assim, é desejável que as negociações relacionadas a tarifas e preços ocorram paralelamente às negociações acerca de aspectos como capacidade da infraestrutura, configuração das facilidades, disponibilidade de equipamentos, nível de serviço etc.

2. PROCEDIMENTO DE CONSULTA

Os dispositivos normativos que requerem a realização de consultas têm redação pouco prescritiva, de modo a evitar que seja interpretado como um procedimento meramente formal. Assim, busca-se conferir flexibilidade aos procedimentos e favorecer a efetividade do processo de troca de informações e de colaboração.

Entretanto, a redação de cláusulas conceituais pode gerar dúvidas em relação a sua interpretação, levando a incertezas quanto à aplicação das penalidades previstas contratualmente e quanto à atuação da ANAC nos casos necessários. Nesse sentido, busca-se, por meio deste documento, difundir as orientações da ANAC a respeito dos elementos da consulta que permitem identificar sua efetividade e o atendimento dos seus objetivos. Destaca-se que as orientações constantes deste documento foram redigidas a partir das cláusulas contratuais pertinentes, dos documentos que fundamentaram os processos licitatórios da ANAC, a partir das referências internacionais, bem como foram construídas conjuntamente com Concessionárias, prestadores de serviços de transporte aéreo, e prestadores de serviços auxiliares ao transporte aéreo com base nos processos de consulta realizados nos últimos anos.

De partida, recomenda-se que seja estabelecido um diálogo estruturado e contínuo com os representantes das partes interessadas relevantes desde as fases iniciais dos Contratos de Concessão, de forma que a visão de todos os atores possa ser levada em consideração. Assim as consultas podem permitir que as partes troquem informações acerca das suas restrições, necessidades e objetivos e alcancem entendimentos comuns acerca dos temas objeto da consulta, bem como de outros temas de interesse comum.

A eficácia das consultas pode ser avaliada por meio de vários fatores, inclusive:

- A qualidade das informações trocadas: a transparência e a acessibilidade dos dados permitem que as partes interessadas se envolvam de forma significativa nas discussões e contribuam com perspectivas informadas.
- O nível de envolvimento e colaboração entre as partes interessadas: O diálogo aberto e a disposição de considerar diferentes perspectivas são cruciais para chegar a um consenso e encontrar soluções mutuamente benéficas.
- Os resultados do processo de consulta: O fato de os acordos serem alcançados, as preocupações serem abordadas e o projeto progredir de forma eficiente são indicadores de uma consulta eficaz.

2.1. OBJETO DE CONSULTA

As normas e contratos estabelecem os objetos a respeito dos quais é requerida consulta, como propostas de cumprimento das obrigações do Plano de Exploração Aeroportuária, de tarifas ou de remuneração por áreas e atividades operacionais.

Além do escopo obrigatório, e tendo em vista que as consultas têm como objetivo intensificar a cooperação entre as partes e promover a negociação conjunta de diversos aspectos da gestão aeroportuária, a inclusão de outros objetos será vista de forma positiva pela Agência.

2.2. PARTES CONSULTADAS

Considera-se que as partes interessadas em se manifestar a respeito de temas afetos à remuneração geralmente serão aquelas que pagam tal remuneração, direta ou indiretamente. No entanto, o grupo de interessados indiretos pode ser excessivamente pulverizado, tornando improdutiva a consulta a todos. Se for esse o caso, cabe à Concessionária definir um critério adequado para identificar as partes interessadas mais relevantes em cada consulta. Contudo, de modo a evitar que usuários com menor participação e não diretamente consultados sejam prejudicados, é vedada a discriminação na definição dos critérios de precificação.

Nas consultas referentes a áreas e atividades que afetam as operações regulares ou seus passageiros, bem como para questões afetas à infraestrutura aeroportuária, devem ser consideradas pelo menos as empresas aéreas que operam no aeroporto. Para grupos mais pulverizados, como operadores da aviação geral e de cargas, a concessionária deve identificar os principais usuários, com base no histórico do aeroporto e nos projetos futuros. Sugere-se ainda que associações, comitês técnicos, fóruns de governança ou outros grupos capazes de intensificar a cooperação entre as partes e colaborar para o alcance de acordos e soluções negociadas sejam levados em consideração durante o processo de consulta, pelo potencial de representatividade que tais entidades possuem.

A edição deste manual foi precedida de intensa discussão com o setor, por meio do compartilhamento de versões preliminares com as concessionárias e empresas aéreas. No âmbito dessas discussões, atores com experiência internacional em processos de consulta entre aeroportos e empresas aéreas sugeriram a utilização do Manual de Orientação *Airport Consultative Committees (2023)*² da ICAO/NACC Office como referência para as consultas.

² Guidance Material Airport Consultative Committees, disponível em <https://www.icao.int/NACC/Documents/eDOCS/AGA/240918-GUIDANCE%20MATERIAL%20AIRPORT%20CONSULTATIVE%20COMMITTEES%202023.pdf>.

O Manual de Orientação da ICAO/NACC Office apresenta uma proposta para a forma como as consultas entre aeroportos e partes interessadas relevantes podem ser conduzidas. Resumidamente, na definição do Manual da ICAO/NACC Office, os Comitês Consultivos Aeroportuários (ACC) são fóruns estruturados que permitem a troca de informações entre operadores de aeródromos e partes interessadas relevantes, que fazem recomendações à gestão do aeródromo e outros órgãos, além de criar a oportunidade para o alcance de entendimentos comuns.

A despeito de os ACC como descritos no Manual da ICAO/NACC Office terem um papel mais abrangente do que o escopo das consultas de que trata este manual, considera-se que o Manual da ICAO/NACC Office possa ser utilizado como referência para processos de consulta mais organizados, a partir de um grupo permanente ou previamente conhecido de representantes dos aeroportos e das partes interessadas relevantes, desde que as devidas adaptações sejam realizadas pelas partes.

2.3. CONTEÚDO DA CONSULTA

A consulta tem o objetivo de discutir com os usuários propostas de remuneração e de investimentos em infraestrutura aeroportuária. Assim, seus documentos devem ser abertos a contestação, não podendo se caracterizar como mera comunicação das intenções do aeroporto.

Para que as partes consultadas possam avaliar as propostas adequadamente e formular manifestações fundamentadas, as concessionárias devem apresentar, além do racional e critérios adotados para a elaboração de sua proposta de remuneração, informações suficientes para garantir a compreensão da proposição e de suas motivações.

Os Contratos de Concessão trazem um rol exemplificativo de algumas informações que podem ser consideradas relevantes para as consultas, como projeções de demanda (aeronaves, passageiros e carga), projeções de receitas (tarifárias e não tarifárias), estrutura tarifária, custos operacionais e investimentos.

Todavia, considera-se que as informações passíveis de serem compartilhadas irão variar caso a caso, a depender do objeto da consulta.

2.3.1. NAS PROPOSTAS DE REMUNERAÇÃO

Nos casos de propostas de remuneração, que englobam tanto propostas para tarifas quanto para preços específicos, existem entendimentos consolidados a respeito das informações mínimas que devem ser compartilhadas em alguns casos específicos.

Isso posto, descreve-se abaixo as informações mínimas que são requeridas em alguns casos específicos para propostas de remuneração:

- i. Para critérios baseados em custos, deve-se incluir informações a respeito da amortização desses investimentos ao longo do tempo, incluindo informações relativas aos investimentos realizados, bem como de custos operacionais (custos de manutenção e custo de pessoal etc.) e a projeção da respectiva demanda.

A partir dessas informações entende-se que seria possível aos usuários verificarem se a precificação proposta pela Concessionária é adequada.

- ii. Para consultas que fundamentem suas majorações em análises de *benchmarking* é essencial que se identifique quais são as infraestruturas comparáveis, com a indicação da fonte das informações.

Na grande maioria dos casos, as infraestruturas comparáveis serão aeroportos, mas em alguns casos, outras infraestruturas podem ser relevantes para a proposta a ser analisada.

Além de identificar os aeroportos e preços comparáveis, é imprescindível à consulta que se aponte as razões pelas quais os aeroportos apontados em consulta são comparáveis aos aeroportos administrados pela Concessionária que propôs a consulta.

Dessa forma, entende-se que seria possível aos usuários verificarem se a precificação proposta pela Concessionária é aderente às práticas de mercado.

Por fim, ressalta-se que, em todas as consultas que envolvam propostas de remuneração devem constar a estrutura de precificação anterior junto a nova que se propõe para que as partes interessadas relevantes possam verificar se os valores a serem implementados estão de acordo com as propostas apresentadas.

2.3.2. NOS INVESTIMENTOS E INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA

Nos casos de investimento em infraestrutura aeroportuária, objetivando à prefeita compreensão da proposta do operador aeroportuário, considera-se indispensável o compartilhamento das informações de forma detalhada. Requer-se, nesse sentido, a apresentação de:

- i. premissas que motivaram a elaboração da proposta, tais como projeções de demanda e respectivas metodologias, problemas a serem corrigidos ou melhorias previstas com a solução a ser implementada;
- ii. memoriais de cálculo para o dimensionamento do componente objeto de estudo, contendo detalhamento da capacidade operacional por subsistema, assim como comparativo das situações atual e futura, após a implementação da proposta em estudo, quando aplicáveis;
- iii. memoriais descritivos, contendo breve detalhamento da modificação a ser implementada e os impactos dela decorrentes na operação com passageiros e/ou aeronaves, assim como nas infraestruturas destinadas às atividades desenvolvidas pelas partes interessadas no aeroporto;
- iv. plantas e projetos, em especial representações gráficas do tipo “construir/demolir” e do tipo que apresente os fluxos de passageiros (embarque, desembarque e conexão, doméstico e internacional) e/ou aeronaves (em chegadas e partidas), incluindo as dimensões dos componentes e/ou infraestruturas, assim como, os equipamentos necessários à operação, quando aplicáveis;
- v. cronograma previsto para a realização das modificações, devendo mantê-lo atualizado junto às partes interessadas, sempre que houver alteração nos períodos previstos para a realização das intervenções e respectivos prazos para conclusão;
- vi. demais informações que o operador aeroportuário considerar relevantes para a plena compreensão da proposta a ser discutida.

2.3.3. DISPONIBILIDADE DAS INFORMAÇÕES

As informações encaminhadas à ANAC devem estar disponíveis às demais partes interessadas, de modo a permitir o seu escrutínio pelos agentes com maior capacidade de avaliá-las.

Excepcionalmente, na hipótese de existirem informações que a concessionária considere que representem vantagem competitiva para outros agentes econômicos, poderá ser solicitada confidencialidade, indicando a fundamentação que justificaria a restrição de acesso a essas informações.

O engajamento das partes consultadas exerce um papel tão importante para o processo de consulta quanto o da concessionária. Nesse sentido, o aeroporto pode solicitar às partes consultadas informações que possam ser relevantes para a definição de parâmetros de alguma proposta, ou mesmo para o seu planejamento mais amplo.

2.4. CANAL DE COMUNICAÇÃO

A concessionária deve enviar os documentos de consulta por carta, e-mail, ou outro meio formal, diretamente para os representantes das partes consultadas, indicando os canais para o envio das manifestações sobre a proposta. Nesse contexto, os representantes são as áreas de infraestrutura e/ou tarifas das sedes das empresas aéreas, ou um indivíduo oficialmente designado pela sede da empresa. Ressalta-se que é fundamental que a Concessionária se certifique que os representantes tenham sido identificados corretamente, com vistas a garantir a efetividade da consulta.

A disponibilização dos documentos em página na internet, e a realização de reuniões públicas com a possibilidade de participação de todos os interessados são formas complementares de comunicação, que favorecem a transparência e a participação de maior número de usuários.

Visando maior agilidade e produtividade, a concessionária pode sugerir a realização de reuniões em substituição ou complementação à troca de ofícios e mensagens, registrando em atas os posicionamentos de cada parte.

2.5. PRAZO

A concessionária deve conceder às partes consultadas prazo suficiente, a partir do envio dos documentos de consulta, para a avaliação da proposta e formulação de manifestações, compatível com a extensão e complexidade do objeto da consulta e com o impacto das mudanças propostas.

Caso as partes consultadas considerem o prazo insuficiente, poderão solicitar dilação. Contudo, a ANAC não exigirá que a concessionária acate o pleito em quaisquer circunstâncias. A concessionária poderá rejeitar demandas por prazos longos para manifestações sobre temas simples ou quando identificar que intuito seja claramente atrasar a implementação de uma proposta.

Para consultas de menor escopo, ou para propostas de majoração com critérios historicamente bem aceitos, como aplicação de índice de inflação sobre a estrutura de remuneração vigente, **prazos próximos a 15 dias** têm sido bem recebidos pelos usuários.

Para as consultas que tratam das modificações previstas na infraestrutura aeroportuária na Fase I-B, considerando-se a complexidade envolvida nas análises – as quais, invariavelmente, envolvem diversos agentes e mais de uma área departamental, no âmbito das partes consultadas –, além da possibilidade de muitas trocas de informação, recomenda-se **prazo não inferior a 30 dias**.

Para temas mais complexos é necessário prazo maior. Como referência, a Resolução ANAC nº 302, em seu art. 14-D, estabeleceu prazo mínimo de **quatro meses** para consulta relacionada ao parque de abastecimento de aeronaves dos Aeroportos de Guarulhos e Galeão³.

³ A referência de quatro meses consta ainda no documento ICAO Doc 9082 e na Diretiva 2009/12/CE do Parlamento Europeu.

Na definição dos prazos para recebimento de contribuições, é importante que a concessionária leve em consideração a incidência de finais de semana, feriados, datas comemorativas e períodos de alta temporada na aviação, visto que, nesses períodos, a disponibilidade das partes interessadas tende a ser reduzida, estendendo os prazos usualmente adotados, caso necessário.

Finalmente, a Concessionária pode avaliar a conveniência e oportunidade de encaminhar os documentos que inauguram o processo de consulta formalmente para que a ANAC tome conhecimento e avalie a necessidade de acompanhar o processo desde o início, com vistas a reduzir a probabilidade de intervenção ao final.

2.6. ETAPAS MÍNIMAS A SEREM OBSERVADAS NO PROCESSO

Entende-se que um processo de consulta adequado deva contemplar etapas mínimas necessárias à troca efetiva de informações entre as partes. Nesse sentido, a título de exemplificação, elenca-se, a seguir, as principais etapas de um processo de consulta padrão, considerado adequado no âmbito das discussões de que tratam o presente manual.

- i. Apresentação, pela concessionária, de proposta às partes interessadas, considerando as recomendações contidas nos itens 2.3, 2.4 e 2.5 deste manual;
- ii. Recebimento, distribuição interna, análise, consolidação das contribuições devidamente fundamentadas e retorno das partes interessadas à concessionária;
- iii. Análise, pela concessionária, das contribuições recebidas das partes interessadas;
- iv. Apresentação dos entendimentos da concessionária às partes interessadas a respeito das contribuições encaminhadas no processo de consulta (importante deixar claro e devidamente justificado se a contribuição foi acatada, rejeitada ou se encontra-se em estudo);
- v. Novas rodadas de diálogo entre as partes, sempre que necessário concluir o posicionamento em relação a determinado ponto da consulta;
- vi. Encaminhamento de proposta final pela concessionária às partes interessadas, para conhecimento;
- vii. Apresentação à ANAC do relatório completo de consulta, contendo todas as informações relacionadas ao processo, incluindo atas de reunião, listas de presença, documentos compartilhados entre as partes, contribuições recebidas, análises e posicionamentos acerca das contribuições, incluindo e ressaltando os pontos de divergência entre as partes, bem como demais documentos e informações considerados relevantes para a compreensão das tratativas adotadas no processo.

No Anexo I ao presente manual, apresenta-se o fluxograma do processo de consulta padrão, contendo o encadeamento das etapas descritas neste tópico.

2.7. FORMALIZAÇÃO DA CONSULTA

Os contratos de concessão estabelecem elementos formais para a consulta, como propostas, manifestações, protocolos e relatórios. Com o registro dos elementos formais, o operador do aeroporto poderá demonstrar, ativamente ou quando solicitado pela ANAC, o atendimento aos requisitos da consulta.

As manifestações recebidas devem ser analisadas e a concessionária deve indicar as que acatou e que ocasionaram alterações na proposta, bem como justificar aquelas que não acatou.

Quando requerido por contrato ou norma, os documentos que comprovem a realização da consulta sobre remuneração, incluindo as respostas às manifestações recebidas, devem ser enviados à ANAC com ao menos 30 dias de antecedência da data pretendida de implementação.

Todavia, os Contratos de Concessão não são objetivos em relação ao tempo necessário à análise por parte da Agência quanto a aceitabilidade das propostas. Sendo assim, cabe destacar que os prazos para análise da documentação enviada pela Concessionária dependerão da existência de acordo entre as partes, bem como da complexidade da proposta.

Por fim, caso haja concordância dos usuários e passado o prazo contratual de 30 dias, na ausência de manifestação contrária da ANAC, o operador poderá implementar sua proposta. Eventual intervenção posterior da ANAC deverá ser fundamentada nas hipóteses previstas no contrato de concessão.

2.8. DIVULGAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS PROPOSTAS

Uma vez concluída a consulta, o operador deverá formular sua proposta final e informar aos usuários.

Caso envolva uma tarifa aeroportuária, é requerido que os usuários sejam informados da alteração com antecedência mínima de 30 dias do início de sua vigência. Este período de 30 dias é distinto do período da consulta e se destina ao planejamento dos usuários para o pagamento das novas tarifas. Nesse sentido, a divulgação das alterações por página na internet é requerida, mas não é suficiente, **sendo necessária a comunicação direta com os principais usuários, em especial as empresas aéreas.**

Não obstante, desde que devidamente justificado e mediante constatação posterior de não atendimento às disposições normativas e contratuais, nos casos que envolvam tarifas aeroportuárias, a ANAC poderá determinar a reversão da implementação da proposta.

2.9. ATUAÇÃO DA ANAC

Quando requerido por contrato ou norma, a implementação das propostas dependerá da avaliação da ANAC.

A ANAC tem a prerrogativa de suspender a implementação de propostas de remuneração quando estas estiverem em desacordo com os princípios de boas práticas de precificação indicados nas normas ou contratos ou quando identificado prejuízo potencial aos usuários finais.

Não é objetivo da Agência atuar com frequência sobre esses aspectos, mas prever salvaguardas que permitam atuação caso verifique distorções claras.

Qualquer parte pode apresentar recurso contra as análises e decisões das áreas técnicas, seja em caráter de reconsideração ou de recurso administrativo hierárquico à SRA e à Diretoria Colegiada da ANAC.

Da mesma forma, em casos de alterações que reduzam significativamente a oferta de infraestrutura no aeroporto, ainda que haja a devida justificativa ou concordância entre as partes, poderá a ANAC suspender, ou ainda, em último caso, não autorizar a realização do investimento, até que sejam equacionadas as questões necessárias ao provimento da infraestrutura para atendimento à demanda, nos termos do contrato de concessão e do PEA.

A área técnica da Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos (SRA) responsável pelo acompanhamento das consultas e avaliação de possíveis intervenções em assuntos relacionados à remuneração da infraestrutura é a Gerência de Regulação Econômica – GERE. Em relação aos assuntos atinentes a infraestrutura aeroportuária, a unidade da SRA responsável é a Gerência de Investimentos, Obras e Qualidade de Serviço – GIOS.

Devido à diversidade de assuntos e das possíveis condutas das partes, a análise dos processos de consulta será feita caso a caso, considerando, entre outros, os seguintes elementos:

- i. a qualidade das informações apresentadas pelas partes;
- ii. o envolvimento de cada parte na obtenção de solução negociada;
- iii. as características técnicas do serviço ou infraestrutura;
- iv. as assimetrias de poder de mercado;
- v. os incentivos econômicos;
- vi. as práticas históricas e de outros aeroportos.

Qualquer parte pode apresentar recurso contra as análises e decisões das áreas técnicas, seja em caráter de reconsideração ou de recurso administrativo hierárquico à SRA e à Diretoria Colegiada da ANAC.

2.10. REFERÊNCIAS INTERNACIONAIS

Considerando que a avaliação de processos de consulta é recente no Brasil, a ANAC pode utilizar como referência critérios e orientações adotados por organizações internacionais e outras autoridades de aviação civil.

Destaca-se como referência o documento ICAO nº 9562 - *Airport Economics Manual*, que possui seção sobre consulta com usuários e capítulo sobre remuneração por serviços aeroportuários. Por sua vez, a Diretiva nº 12/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia traz regulação apoiada nas recomendações da OACI, conforme citado acima.

Também pode ser tomada como referência a política para cobranças aeroportuárias do FAA (*Policy Regarding Airport Rates and Charges*, disponível em https://www.faa.gov/airports/airport_compliance).

3. HISTÓRICO DE ATUAÇÃO DA ANAC

3.1. CRITÉRIOS SIMPLIFICADOS PARA REAJUSTES TARIFÁRIOS

Para os aeroportos concedidos a partir da 5^a rodada, não foram estabelecidos tetos individualizados para cada espécie de tarifa, mas diretrizes para a definição das tarifas mediante processo de consulta aos usuários. Adicionalmente, para os aeroportos com mais de 1 milhão de passageiros anuais (aeroportos maiores), foram definidos valores de Receita-Teto aplicáveis às operações de embarque, conexão, pouso e permanência de empresas aéreas, apurados anualmente em média por passageiro tarifado, além do teto tarifário para carga internacional em trânsito.

A partir da prática dos processos de consulta, podem ser resumidos os critérios de aplicação de reajustes mais frequentes e considerados aceitáveis pelos usuários e pela ANAC⁴, conforme apresentado a seguir.

Assim, a ANAC não irá se opor ao uso destes critérios, ainda que a concessionária não compartilhe informações relacionadas aos custos destes serviços e que não obtenha concordância das partes consultadas. Adicionalmente, ao adotar estes critérios, são aceitos prazos curtos de consulta, como de 15 dias.

- i. Para os aeroportos e operações submetidos a receita-teto, são aceitas majorações das tarifas de embarque, conexão, pouso e permanência com o objetivo de que a Receita por Passageiro Ajustada atinja a Receita Teto;
- ii. Ainda nos maiores aeroportos, para as operações cuja receita não compõe a Receita-Teto, como as tarifas unificadas de pouso e embarque da aviação geral, ou tarifas de cargas, são aceitas majorações conforme a variação do IPCA acumulado no ano; e
- iii. Para os aeroportos não submetidos a Receita-Teto, para todas as tarifas, são aceitas majorações que resultem em tarifas iguais ou inferiores àquelas vigentes no aeroporto de menor Receita-Teto do bloco.

Estes critérios simplificados não representam o estabelecimento de tetos tarifários definitivos, visto que permanece a possibilidade de, com a efetiva demonstração de envolvimento das partes consultadas na definição da infraestrutura e nível de serviço a serem providos nos aeroportos e da relação destes elementos com a proposta de tarifação, ANAC dar anuênciam a propostas que resultem em tarifas superiores.

⁴ A elaboração dos critérios simplificados está descrita nas Notas Técnicas nº 67/2023/GERE/SRA (SEI 8699606, processo nº 00058.013492/2023-32); nº 111/2023/GERE/SRA (SEI 9010171, processo nº 00058.010045/2023-21) e nº 98/2024/GERE/SRA (SEI 10383017, processo nº 00058.054411/2023-54).

3.2. COBRANÇAS POR ÁREAS E ATIVIDADES OPERACIONAIS

A remuneração pela cessão de áreas, disponibilização de infraestrutura e prestação de serviços operacionais não abrangidos pelas tarifas tem, em geral, regulação mais leve do que as atividades tarifárias.

Ainda assim, são vedados critérios abusivos e discriminatórios em sua definição e, quando requerido por norma ou contrato, devem ser conduzidas consultas para a alteração de valores ou critérios de remuneração ou criação de novas cobranças.

A depender do porte do aeroporto, pode haver grande diversidade de serviços prestados, de forma que não é requerida a divulgação extensiva de todas as cobranças na página da internet. Entretanto, a divulgação indica predisposição do aeroporto ao princípio da transparência, de forma que é encorajada pela ANAC.

Como critérios simplificados, aos quais a ANAC não se oporá mesmo que o aeroporto não demonstre a relação com os custos e não obtenha concordância dos usuários, e para os quais pode ser adotado prazo curto (15 dias) de consulta, temos⁵:

- i. São aceitas majorações que adotem como critério a variação do IPCA acumulado no ano; e
- ii. Para os aeroportos menores, são aceitas majorações que resultem em cobranças iguais ou inferiores às menores cobranças vigentes nos aeroportos submetidos a receita-teto no mesmo bloco.

3.3. ALTERAÇÕES TARIFÁRIAS EM TERMINAIS DE CARGA TERCEIRIZADOS

Para aeroportos que terceirizaram a operação de seus terminais de cargas, os operadores dos aeroportos permanecem como responsáveis perante a ANAC pelo cumprimento das obrigações contratuais e normativas, conforme deliberado pela Diretoria Colegiada no processo nº 00058.022171/2020-86⁶.

Não obstante, as consultas podem ser conduzidas com os usuários pelo cessionário do terminal de cargas, desde que de acordo com as disposições normativas e contratuais aplicáveis ao aeroporto.

⁵ Estes critérios foram justificados nas Notas Técnicas nº 67/2023/GERE/SRA (SEI 8699606, processo nº 00058.013492/2023-32), e nº 119/2023/GERE/SRA (SEI 9049942, processo nº 00058.054013/2023-38).

⁶ Conforme Voto 5079068, no processo nº 00058.022171/2020-86, o operador Aeroportuário é quem responde perante esta Agência Reguladora em caso de descumprimento dos normativos referentes a regulação tarifária e preços específicos. A discussão ocorrida no processo 00058.047493/2020-38 se balizou por este critério.

3.4. LIMITAÇÃO DE PRESTADORES DE ATIVIDADES OPERACIONAIS

Os contratos de concessão e a Resolução nº 302/2014 estabelecem a regra geral de livre acesso para a prestação de áreas e atividades operacionais, com regulamentação leve a respeito dos critérios de alocação e remuneração dessas áreas e atividades.

Como excepcionalidade, é prevista a possibilidade de limitação do acesso de empresas quando não houver área disponível ou quando as características da atividade inviabilizem a divisão ou duplicação da infraestrutura correspondente, tornando antieconômica a prestação por mais de uma empresa.

Apesar dessa previsão, as solicitações de limitação de número de prestadores recebidas pela ANAC⁷ até o presente momento não demonstraram que a prestação por mais de uma empresa seria antieconômica, de forma que a ANAC não emitiu autorização para a limitação.

3.5. REMUNERAÇÃO PELA INSPEÇÃO DE SEGURANÇA EM BAGAGEM DESPACHADA

As regras para a inspeção de segurança em bagagem despachada estão estabelecidas nos contratos de concessão e nas Resoluções nº 625, nº 626 e nº 627, de 7/6/2021.

Este conjunto normativo traz respaldo à instalação de sistema automático centralizado pela concessionária, em uma **exceção ao princípio de livre acesso** à prestação de atividades operacionais

Os riscos de abuso de poder de mercado pela concessionária são mitigados pela obrigatoriedade de condução de consulta aos usuários para a definição dos meios de execução da inspeção e de sua remuneração, induzindo a decisões mais eficientes a respeito da forma de inspeção e a uma remuneração baseada nos custos.

Nesse sentido, a ANAC já concedeu anuênciam à prestação em exclusividade pela concessionária para esta atividade, diante da demonstração da relação entre a remuneração proposta os custos de prestação do serviço⁸.

⁷ Exemplos de solicitação são: projeto de fornecimento de energia elétrica 400 Hz e ar pré-condicionado no Aeroporto de Brasília (00058.086928/2016-83); projeto de implantação de sistema centralizado de check-in pela Infraero (00058.511825/2016-65); projeto de operação exclusiva de parque de abastecimento de aeronaves no Aeroporto de Campinas (00058.035445/2019-63).

⁸ Em atendimento ao Anexo 17 da Convenção de Chicago, os processos foram classificados como restritos e não serão referenciados.

3.6. COBRANÇAS DE SERVIÇOS RELACIONADOS A CARGAS

Os serviços relacionados à carga e descarga de aeronaves e ao recebimento e despacho de cargas são classificados como operacionais, aplicando-se as regras de não discriminação e não abusividade e, quando requerido pelo contrato, as regras de consulta aos usuários. Adicionalmente, para os contratos a partir (e inclusive) da 5^a rodada, a armazenagem e capatazia de carga internacional também é classificada como atividade operacional.

Nesse sentido, a ANAC veda, para os contratos a partir da 5^a rodada, que a concessionária ceda ou opere em caráter de exclusividade áreas destinadas à armazenagem de carga, inclusive no caso de carga internacional em área alfandegada⁹.

Adicionalmente, as majorações ou alterações de critérios de cobrança de tarifas ou preços por serviços acessórios à movimentação de cargas prestados pela concessionária ou por operador de terminal terceirizado precisam passar por processo de consulta aos usuários¹⁰.

3.7. ACESSO E REMUNERAÇÃO AOS PARQUES DE ABASTECIMENTO DE AERONAVES (PAA)

Adicionalmente aos princípios e regras gerais aplicáveis às áreas e atividades operacionais (livre acesso, não discriminação, não abusividade), os contratos de concessão e a Resolução nº 302/2014 trazem requisitos complementares para atividades relacionadas ao abastecimento de aeronaves.

De forma geral, a ANAC requer que a concessionária disponibilize área, a preços não abusivos e não discriminatórios, às empresas que pretendam atuar na prestação de serviços de abastecimento de aeronaves.

Ressalta-se que os contratos de cessão de áreas devem prever que as benfeitorias ficarão incorporadas ao aeroporto ao término de seu prazo (Lei 7565/1986, art. 40).

Caso a infraestrutura do PAA envolva a construção ou operação de infraestruturas de dutos e hidrantes de abastecimento, a concessionária deve submeter o contrato à ANAC previamente à sua assinatura¹¹.

Particularmente para os Aeroportos de Guarulhos e Galeão, há regras adicionais que determinam o acesso de terceiros à infraestrutura já instalada do PAA.¹²

⁹ Exemplo de intervenção da ANAC, vedando proposta contrária a esse princípio no projeto de cessão do terminal de cargas do Aeroporto de Cuiabá, consta no processo nº 00058.014005/2021-97.

¹⁰ A ANAC atuou vedando alteração de preços, critérios e práticas não precedidas de consulta nos aeroportos de Vitória (00058.047493/2020-38), Porto Velho (00058.069565/2022-60), Cuiabá (00058.061834/2022-40) e xxx.

¹¹ Exemplos de análise dos contratos pela ANAC estão no processo nº 00058.007766/2022-73 (PAA de Recife) e 00058.056095/2022-74 (Manaus, Rio Branco, Boa Vista e Tabatinga).

¹² Os processos administrativos de implementação destas regras foram instruídos sob os números 00058.039986/2023-47 (Guarulhos, que está suspenso por determinação judicial) e 00058.040044/2023-10 (Galeão, que está em andamento).

CONVITE A CONTRIBUIÇÕES

A edição deste documento foi precedida de extensa discussão com o setor, por meio do compartilhamento de versões preliminares com as concessionárias e empresas aéreas desde 2017, convidando-as a se manifestarem.

Com o desenvolvimento e a consolidação das consultas, espera-se a publicação de edições futuras, que incorporem as evoluções nas práticas dos agentes e nas orientações da Agência.

Nesse sentido, contribuições a este documento podem ser enviadas para os endereços gere@anac.gov.br, para questões de remuneração, e gios@anac.gov.br, para questões de infraestrutura aeroportuária, ou formalizadas pelo protocolo eletrônico da ANAC¹³.

13 <https://www.gov.br/anac/pt-br/sistemas/protocolo-eletronico-sei>

ANEXO I

FLUXOGRAMA DO PROCESSO DE CONSULTA AOS USUÁRIOS



