



**MINISTÉRIO DA FAZENDA**  
**Secretaria de Acompanhamento Econômico**  
**Coordenação Geral de Transportes e Logística**

Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 08 COGTL/SEAE/MF

Brasília, 08 de setembro de 2009.

**Assunto: Análise de minuta de resolução da Agência Nacional de Aviação Civil sobre a alocação de áreas aeroportuárias.**

**I. Introdução**

1. Esta Nota Técnica analisa a minuta de resolução da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), submetida à audiência pública, sobre o estabelecimento de critérios e procedimentos para a alocação de áreas aeroportuárias.

**II. Histórico e base legal**

2. O art. 8º da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, estabelece as seguintes atribuições da Anac no que se refere à infra-estrutura aeroportuária:

Art. 8º Cabe à Anac adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe:

...

XX – compor, administrativamente, conflitos de interesses entre prestadoras de serviços aéreos e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária;

XXI – regular e fiscalizar a infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, com exceção das atividades e procedimentos relacionados com o sistema de controle do espaço aéreo e com o sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos;

XXII – aprovar os planos diretores dos aeroportos e os planos aeroviários estaduais;

XXIII – propor ao Presidente da República, por intermédio do Ministro de Estado da Defesa, a declaração de utilidade pública, para fins de desapropriação ou instituição de servidão administrativa, dos bens necessários à construção, manutenção e expansão da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária;

XXIV – conceder ou autorizar a exploração da infra-estrutura aeroportuária, no todo ou em parte;

XXV – estabelecer o regime tarifário da exploração da infra-estrutura aeroportuária, no todo ou em parte;

...

XLIV – deliberar, na esfera administrativa, quanto à interpretação da legislação, sobre serviços aéreos e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, inclusive casos omissos, quando não houver orientação normativa da Advocacia- Geral da União;

3. Atualmente, a alocação das áreas aeroportuárias é feita pela Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (Infraero). A regra geral para a utilização de áreas aeroportuárias baseia-se no art. 40 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), transcrito a seguir:

“Art. 40. Dispensa-se do regime de concorrência pública a utilização de áreas aeroportuárias pelos concessionários ou permissionários dos serviços aéreos públicos, para suas instalações de despacho, escritório, oficina e depósito, ou para abrigo, reparação e abastecimento de aeronaves.

§ 1º O termo de utilização será lavrado e assinado pelas partes em livro próprio, que poderá ser escriturado, mecanicamente, em folhas soltas.

§ 2º O termo de utilização para a construção de benfeitorias permanentes deverá ter prazo que permita a amortização do capital empregado.

§ 3º Na hipótese do parágrafo anterior, se a administração do aeroporto necessitar da área antes de expirado o prazo, o usuário terá direito à indenização correspondente ao capital não amortizado.

§ 4º Em qualquer hipótese, as benfeitorias ficarão incorporadas ao imóvel e, findo o prazo, serão restituídas, juntamente com as áreas, sem qualquer indenização, ressalvado o disposto no parágrafo anterior.

§ 5º Aplica-se o disposto neste artigo e respectivos parágrafos aos permissionários de serviços auxiliares.”

4. Já os critérios e procedimentos para a utilização de áreas aeroportuárias, edificadas ou não, de instalações, de equipamentos, de facilidades e de serviços nos aeroportos estão regulamentados na Portaria nº 774/GM-2, de 13 de novembro de 1997, do então Ministério da Aeronáutica. Esta portaria foi alterada posteriormente pelas Portarias nº 456/GC-5, de 20 de julho de 2000, nº 666/GC5, de 17 de agosto de 2001, nº 683/GC-5, de 29 de agosto de 2001, e nº 696-T/GC-5, de 27 de setembro de 2002, que basicamente modificaram alguns

dispositivos da Portaria nº 774/GM-2, de 13 de novembro de 1997, e atualizaram os valores cobrados pela ocupação de áreas aeroportuárias<sup>1</sup>.

5. Resumidamente, a Portaria nº 774/GM-2/1997 estabelece que a utilização de áreas, de edifícios, de instalações, de equipamentos, de facilidades e de serviços de um aeroporto será objeto de contrato de concessão de uso ou convênio, a ser firmado entre o interessado e a entidade administradora do aeroporto (Art. 11). Ainda de acordo com o normativo, as atividades desenvolvidas nas áreas aeroportuárias estão assim classificadas:

I - Administrativas Indispensáveis:

- I - Serviço de Proteção ao Voo;
- II - Serviço Contra-Incêndio;
- III - Serviço de Controle e Fiscalização das Atividades de Aviação Civil;
- IV - Serviço de Polícia Federal;
- V - Serviço de Vigilância Sanitária;
- VI - Serviço de Defesa Sanitária Animal e Vegetal;
- VII - Serviço de Fiscalização Aduaneira;
- VIII - Serviço de Juizado de Menores;
- IX - Serviço de Telecomunicações Aeronáuticas;
- X - Serviço de Apoio ao Comércio Exterior; e
- XI - Serviços de Polícia Civil e Militar.

II - Operacionais Essenciais:

- I - despacho de aeronaves, passageiros e respectivas bagagens ("check-in");
- II - recebimento e despacho de carga e de bens transportados por aeronaves;
- III - manutenção de aeronaves e serviços correlatos;
- IV - carga e descarga de aeronaves;
- V - serviços de telecomunicações e meteorologia;
- VI - serviços auxiliares de pista;
- VII - abrigo de aeronaves;
- VIII - venda de passagens, reservas e informações, quando feita diretamente pelo transportador;
- IX - comissaria; e
- X - administração específica dos serviços mencionados nos incisos anteriores, a critério exclusivo da entidade administradora do aeroporto.

III - Operacionais Acessórias:

- I - serviços auxiliares aeroportuários;
- II - serviços de fornecimento de combustível e lubrificantes de aviação; e
- III - serviços de manutenção de aeronaves e equipamentos aeronáuticos, desde que necessária sua instalação na área aeroportuária, a juízo da entidade administradora do aeroporto.

IV - Comerciais: todas aquelas não enquadradas nas categorias anteriores.

---

<sup>1</sup> Além do CBA, a base legal da Portaria nº 774/1997 constitui-se também da Lei n.º. 6.009 de 26 de dezembro de 1973, que dispõe sobre a utilização e a exploração dos aeroportos, das facilidades à navegação aérea e da Lei n.º 5332, de 11 de outubro de 1967, que dispõe sobre o arrendamento de áreas aeroportuárias às empresas e pessoas físicas ou jurídicas ligadas às atividades aeronáuticas.

6. A cobrança pela utilização dessas áreas baseia-se em uma tabela que discrimina o tipo de atividade por tipo de aeroporto. Os valores cobrados atualmente foram fixados por meio da Portaria nº 696-T/GC-5, de 27 de setembro de 2002, do Comando da Aeronáutica. A Tabela 1, a seguir, apresenta tais valores.

**Tabela 1 - Valores Básicos de Preços Específicos Mensais para Ocupação de Áreas Aeroportuárias**

| Classificação do Aeroporto por categoria | Área Terminal de Passageiros (ATP)<br>RS/m <sup>2</sup> | Área Edificada Externa (AEEEX)<br>RS/m <sup>2</sup> | Área Não Edificada (ANE)<br>RS/m <sup>2</sup> |
|--|---|---|---|
| 1ª                                       | 5,58  | 2,25  | 0,85  |
| 2ª                                       | 3,35  | 1,35  | 0,48  |
| 3ª                                       | 2,25  | 0,85  | 0,32  |
| 4ª                                       | 1,69  | 0,66  | 0,22  |

Fonte: Anexo à Portaria nº 696-T/GC-5, de 27 de setembro de 2002.

7. A Portaria nº 774/GM-2/1997 estabelece ainda que: (i) as atividades comerciais deverão ser precedidas de licitação, de acordo com a legislação vigente, e que nenhuma pessoa física ou jurídica de direito público ou privado poderá utilizar áreas, instalações, equipamentos e facilidades do aeroporto sem que tenha celebrado contrato de concessão de uso ou convênio com a entidade administradora do aeroporto; (ii) quando autorizada a construção de benfeitorias permanentes, ela será incorporada ao patrimônio do aeroporto, sem que caiba qualquer indenização, findo o prazo de amortização, o qual não deverá, em princípio, ser superior a 15 anos; e (iii) ocorrendo distrato por interesse do concessionário ou rescisão do contrato, as benfeitorias nos imóveis não serão indenizadas, exceto se realizadas pela autoridade aeroportuária que indenizará o particular pelo número de meses que faltarem para a amortização do investimento.

### III- Proposta da Anac

8. Como mencionado, a Anac colocou em audiência pública minuta de resolução que estabelece critérios e procedimentos para a alocação de áreas aeroportuárias. A minuta em questão disciplina a utilização de áreas aeroportuárias consideradas essenciais, em substituição às regras estabelecidas na Portaria nº 774/GM-2/ 1997. Nesse sentido, seriam revogadas as Portarias nºs 774/GM-2, de 13 de novembro de 1997, 456/GC5, de 20 de julho de 2000, 666/GC5, de 17 de agosto de 2001, 683/GC5, de 29 de agosto de 2001, e 696-T/GC5, de 27 de setembro de 2002. Deve ser observado ainda que a norma, se aprovada, será aplicada apenas aos contratos de utilização de áreas aeroportuárias firmados após a sua vigência e continuará a observar o Art. 40 do Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA).

9. Para efeitos da Resolução, define-se como administrador aeroportuário:

I - o órgão da administração pública direta federal, estadual ou municipal legalmente designado para exercer a administração do aeroporto;

II - a empresa da administração indireta federal ou suas subsidiárias legalmente constituídas para essa finalidade;

III - a pessoa jurídica à qual a Anac tenha delegado, por outorga atribuída nos termos da legislação aplicável, a exploração parcial ou total da infraestrutura aeroportuária.

10. De forma distinta da Portaria nº 774/GM-2/ 1997, a proposta de resolução da Anac classifica as áreas aeroportuárias em Áreas Administrativas Públicas, Áreas Vinculadas à Exploração de Serviço Aéreo Público e Áreas Destinadas à Exploração Comercial.
11. Na nova resolução, as Áreas Vinculadas à Exploração de Serviço Aéreo Público são:
- I - despacho de aeronaves, passageiros e respectivas bagagens (check-in);
  - III - recebimento e despacho de carga e de bens transportados por aeronaves;
  - IV - carga e descarga de aeronaves;
  - VI - manutenção de aeronaves e serviços correlatos;
  - VII - abrigo de aeronaves; e
  - VIII - instalação de escritório administrativo.
12. A resolução da Anac: (i) introduz um limite mínimo para o uso compartilhado para áreas essenciais em aeroportos com limitação de infra-estrutura essencial; (ii) estabelece a reserva de um limite mínimo de 10% das áreas essenciais para uso compartilhado (*pool*) entre as empresas aéreas, sujeito ao pagamento de despesas de água, energia elétrica, limpeza, manutenção de equipamentos, etc; e (iii) determina que as áreas para utilização compartilhada sejam disponibilizadas às empresas que atuem no aeroporto mediante solicitação e conforme a necessidade, sendo vedado qualquer tratamento discriminatório.
13. No caso específico das áreas vinculadas à exploração do serviço aéreo público, correspondentes ao inciso I do art. 5º (despacho de aeronaves, passageiros e respectivas bagagens (*check-in*)), o prazo máximo será de 2 anos, prorrogáveis sucessivamente, por prazos iguais, enquanto vigente a outorga para a exploração do serviço aéreo público da empresa de transporte aéreo (art. 13). Nas demais áreas vinculadas à exploração do serviço aéreo público, o prazo de vigência do contrato não poderá exceder o prazo de outorga para a exploração do serviço aéreo público a que se vincula a utilização da área aeroportuária.
14. A proposta da Anac aumenta o prazo de amortização de benfeitorias permanentes realizadas nas áreas aeroportuárias de 15 anos para 25 anos. O contrato deve prever o prazo correspondente para a amortização do investimento e a forma de cálculo da indenização para as hipóteses de indenização antecipada, quando impossibilitada a amortização integral. Após a amortização ou como decorrência da indenização antecipada, as benfeitorias serão incorporadas ao ativo do aeroporto. Destaca-se que a minuta é mais sucinta do que a norma atual com relação ao possível ressarcimento de benfeitorias em caso de rescisão do contrato a pedido da autoridade aeroportuária.
15. A alocação de áreas para utilização em exclusividade estará limitada por empresa pela proporção verificada entre a quantidade de assentos por ela ofertados no aeroporto e a quantidade total ofertada por todas as empresas naquele aeroporto nos últimos 6 meses que antecederem a solicitação da área. A alocação para as áreas correspondentes às demais áreas vinculadas à exploração de serviço aéreo público estará limitada à proporção verificada entre a respectiva movimentação de aeronaves no aeroporto e a movimentação total de aeronaves nele observada no período de 12 (doze) meses que anteceder a solicitação.
16. A nova resolução não apresenta os valores pré-definidos que serão cobrados dos usuários, como ocorre atualmente.
17. As áreas aeroportuárias comerciais seriam as demais não especificadas como Áreas Administrativas Públicas e Áreas Vinculadas à Exploração de Serviço Aéreo Público (art.10). O valor de utilização deve ser livremente pactuado entre a administração aeroportuária e a empresa interessada (art.12. II). O prazo de vigência do contrato estará

limitado ao prazo de outorga para exploração da infra-estrutura aeroportuária, quando houver, ou ao prazo máximo de 25 anos.

#### **IV – Análise**

18. Inicialmente, deve ser ressaltado que a minuta de resolução proposta pela Anac representa um avanço na regulação do setor de aviação civil. Nesse contexto, com vistas a contribuir para o aperfeiçoamento da nota, esta Secretaria tecerá algumas considerações acerca de pontos específicos.

##### *IV.1 – Tabela de valores básicos pela utilização das áreas aeroportuárias*

19. A proposta de resolução da Anac extingue a tabela de valores básicos dos preços específicos (por m<sup>2</sup> e por categoria de aeroporto) pela utilização das áreas aeroportuárias. Dessa forma, a Anac delega a definição de preços para a livre negociação entre o administrador aeroportuário e o interessado, exceto para o caso da utilização das áreas administrativas públicas e das áreas vinculadas à exploração de serviço aéreo público de uso compartilhado.

20. A esse respeito, deve ser observado que a ausência de tabela com preços de referência para a utilização de áreas, de forma a regular a relação entre o administrador aeroportuário<sup>2</sup> e os prestadores de serviço de transporte aéreo nas áreas vinculadas à exploração de serviço aéreo público pode, em tese, resultar em aumento de preços para a utilização das áreas em regime de exclusividade. Essa possibilidade será tanto maior quanto menor a concorrência entre aeroportos, na medida em que o operador da infra-estrutura aeroportuária poderá ter poder de monopólio. Essa situação poderia ser agravada para as empresas aéreas menores ou para as entrantes, as quais têm menor poder de barganha.

21. A definição de tabela de preços máximos de referência a serem estabelecidos pela Anac individualmente por aeroporto seria desejável no intuito de evitar que, diante do possível exercício de poder de mercado do administrador aeroportuário (monopolista), se onere os preços de ocupação de áreas vinculadas à exploração de serviço aéreo público em regime de exclusividade. O preço diferenciado por aeroporto seria desejável no intuito de possibilitar que se regule o excesso de demanda, buscando refletir a disposição diferenciada das empresas aéreas a pagar preços maiores em aeroportos mais demandados.

##### *IV.2 – Destinação de áreas vinculadas à exploração de serviço aéreo público*

22. Embora a minuta de resolução da Anac estabeleça que na presença de capacidade ociosa o administrador aeroportuário deverá redistribuir as áreas vinculadas à exploração de serviço aéreo público, a ausência de definição do termo “capacidade ociosa” poderá reduzir o alcance da medida, qual seja, facilitar a entrada de novas empresas. Nesse contexto, seria oportuno que a resolução apresentasse os critérios balizadores para o cálculo da capacidade ociosa.

---

<sup>2</sup> Monopolista na oferta da infra-estrutura aeroportuária.

23. Importante atentar que a redistribuição prevista de áreas ociosas por parte do administrador aeroportuário<sup>3</sup> poderá exigir indenização antecipada, o que representa um risco adicional para esse agente. Isso ocorreria, por exemplo, se uma determinada empresa forçasse a ociosidade como forma de reduzir perdas em eventual saída do mercado. A situação é agravada pelo aumento do prazo de amortização de 15 para 25 anos. Por isso, sugere-se que o prazo de amortização seja definido a partir de estudo de equilíbrio econômico-financeiro.

24. No que se refere às áreas em regime de exclusividade, a minuta prevê que o limite para a alocação será baseado no número de assentos ofertados pela empresa aérea no aeroporto e na quantidade de movimentações de aeronaves da empresa, respectivamente, nos períodos de 6 e de 12 meses que antecedem a solicitação da área. Mesmo diante do aspecto positivo da criação da área de uso compartilhado, a medida proposta poderá ter efeito reduzido na diminuição de supostas barreiras à entrada de novas empresas de transporte aéreo. Sendo assim, seria desejável que explicitasse a previsão de esse prazo ser reduzido por parte do administrador aeroportuário.

#### IV.3 – Da negociação de contratos de concessão de uso das áreas comerciais

25. No caso de o administrador aeroportuário ser a Infraero, o Tribunal de Contas da União já se manifestou sobre a necessidade imperiosa de realizar prévia licitação para a concessão de uso de áreas comerciais aeroportuárias e evitar a celebração de contratos por prazo indeterminado. Ademais, de forma a evitar a renovação continuada de contratos de concessão de uso de área para fins comerciais, ainda que justificada para reequilíbrio econômico-financeiro decorrente de ato da Administração Pública, o TCU<sup>4</sup>: a) recomendou ao Ministério da Defesa, à Casa Civil da Presidência da República e ao Congresso Nacional a promoção de gestões necessárias à elaboração de Lei que discipline as concessões de uso de áreas comerciais dos aeroportos administrados pela Infraero, sobre quanto ao estabelecimento de prazos máximos de ajustes; b) de *lege ferenda*, determinou à Infraero que, em conjunto ao Ministério da Defesa, regulamentasse a concessão de uso de áreas comerciais dos aeroportos, para estabelecer prazo peremptório para a duração dos ajustes, incluindo nesse prazo terminativo as eventuais prorrogações oriundas de remanejamento de áreas, causadas pela construção de novos terminais de passageiros, findo o qual deverá ser realizada imediata licitação.

26. Face o exposto, vale notar que a minuta de resolução não define se o prazo máximo para a concessão de uso de áreas destinadas ao uso comercial contempla as prorrogações necessárias em função de remanejamento de área motivado pelo administrador aeroportuário, seja por razão de obras de reforma ou de expansão e modernização do aeroporto.

27. A definição de prazo limite de 25 anos de concessão de uso das áreas comerciais da Infraero representa um avanço em relação à regulamentação vigente, que não previa prazo limite e está em conformidade com a determinação do TCU. Em aditamento, esta Secretaria sugere que se avalie a necessidade de inclusão de parágrafo definindo expressamente que este prazo já contempla o prazo de ajuste necessário para eventuais prorrogações oriundas de remanejamento de áreas causado pela construção de novos terminais de passageiros, por

<sup>3</sup> Ou seja, não estão incluídos os casos de redistribuição decorrentes de devolução da área por iniciativa da empresa.


<sup>4</sup> Acórdão n.º 1315/2006 – TCU – Plenário.

reforma ou ampliação dos aeroportos ou por qualquer outro fator motivado pelo administrador aeroportuário. Esta medida visa evitar que as prorrogações das concessões de uso das áreas destinadas às atividades comerciais sejam feitas por prazo indeterminado, de modo a prejudicar a participação de outros interessados na exploração de atividades comerciais na área a ser licitada, bem como os benefícios advindos da ampla concorrência do processo licitatório.

#### V – Conclusão

28. Esta Secretaria entende que a minuta de resolução aperfeiçoa a regulação do setor aéreo brasileiro. Não obstante, conforme exposto neste Parecer, há pontos em que é possível o aprimoramento da norma.

À apreciação superior.

  
CHRISTIANE MARANHÃO DE  
OLIVEIRA BARBOSA  
Assistente

  
JOÃO GUILHERME DE LIMA ASSAFIM  
Assistente

  
CELSO BARBOSA DE ALMEIDA  
Coordenador Geral de Transportes e Logística

  
RUTEILLY MARQUES DA SILVA  
Secretário-Adjunto de Acompanhamento Econômico

De acordo.

  
ANTÔNIO HENRIQUE PINHEIRO SILVEIRA  
Secretário de Acompanhamento Econômico