



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
SCS, Quadra 09, Lote C, Torre A - 5º Andar, Edifício Parque Cidade Corporate - Bairro Setor
Comercial Sul, Brasília/DF, CEP 70308-200
- www.anac.gov.br

Ofício nº 98/2018/SRA-ANAC

Brasília, 28 de setembro de 2018.

Ao Senhor
GUSTAVO MÜSSNICH
Diretor-Presidente
Concessionária do Aeroporto Internacional de Viracopos
Rodovia Santos Dumont, km 66, 1º andar – Edifício Administrativo Concessionária ABV
CEP 13.052-901 - Campinas/SP

Assunto: Suspensão da cobrança do Serviço Administrativo e Gestão Documental – Trânsito Aduaneiro e do Serviço Administrativo e Gestão Documental – Exportação.

Referência: Processo nº 00058.032355/2018-30.

Anexo: Nota Técnica nº 98/2018/GERE/SRA (SEI nº 2276598).

Senhor Diretor-Presidente,

Cumprimentando-o cordialmente, refiro-me à Carta PRE-18/228, de 26/09/2018, em que a Aeroportos Brasil Viracopos – ABV, Concessionária do Aeroporto Internacional de Viracopos (Concessionária), em resposta ao Ofício nº 117/2018/GERE/SRA-ANAC, de 12/09/2018, presta esclarecimentos a respeito da cobrança pela prestação dos denominados *Serviço Administrativo e Gestão Documental – Trânsito Aduaneiro e Serviço Administrativo e Gestão Documental – Exportação*, serviços que a Concessionária pretende implementar a partir de 01/10/2018.

Tais cobranças foram objeto de denúncia por parte da West Air Cargo (Manifestação West Air Cargo (2195914)), protocolada em 18/09/2018, e, mais recentemente, pela ABEPRA - Associação Brasileira de Portos Secos e Clias (Carta ABEPRA (2265670)), protocolada em 26/09/2018 (Processo nº 00058.034986/2018-93).

A West Air Cargo alega que a Concessionária não está respeitando parte dos tetos tarifários de armazenagem e capatazia ao cobrar por serviços que, segundo seu entendimento, já estariam remunerados por essas tarifas.

Por sua vez, a ABEPRA alega que a cobrança é infundada sob o prisma de sua legalidade e também possui efeito extremamente oneroso aos operadores logísticos da zona aduaneira secundária, constituindo verdadeiro abuso de posição dominante dos operadores aeroportuários (zona aduaneira primária) sobre os operadores logísticos dependentes das cargas aéreas recepcionadas pelos aeroportos concedidos ou operados diretamente pela Infraero.

Além dessas manifestações, essa Agência recebeu diversas denúncias a respeito do assunto por meio do Sistema de Atendimento da Anac às Manifestações de Usuários (Stella).

Por meio do Ofício nº 117/2018/GERE/SRA-ANAC, de 12/19/2018, a Gerência de Regulação Econômica (GERE) comunicou à Concessionária que os preços específicos não podem ser cobrados pela prestação de serviços já remunerados pelas tarifas aeroportuárias. É o que prevê o art. 11 do Decreto nº 89.121, de 6 de dezembro de 1983, que regulamenta a Lei nº 6.009, de 26 de dezembro de 1973, que, por sua vez, dispõe sobre a utilização e a exploração dos aeroportos e das facilidades à navegação aérea:

Art. 2º A efetiva utilização de áreas, edifícios, instalações, equipamentos, facilidades e serviços de um aeroporto está sujeita ao pagamento referente aos preços que incidirem sobre a parte utilizada.

Parágrafo único. Os preços de que trata este artigo serão pagos a entidade responsável pela administração do aeroporto, e serão representados por:

- a) tarifas aeroportuárias, aprovadas pelo Ministro da Aeronáutica, para aplicação geral em todo o território nacional; e*
- b) preços específicos, estabelecidos pela entidade responsável pela administração do aeroporto.*

*Art. 7º A tarifa de armazenagem será cobrada pela utilização dos serviços de: **armazenagem, guarda e controle** das mercadorias nos armazéns de carga do aeroporto; incide sobre o consignatário da mercadoria ou sobre o transportador no caso de carga aérea em trânsito.*

Parágrafo único. A tarifa a que se refere este artigo será quantificada em função do valor CIF (custo, seguro e frete); da natureza da mercadoria e do tempo de armazenamento e será progressivamente crescente com o período que a mercadoria permanecer no local apropriado do aeroporto.

Art. 8º A tarifa de capatazia será cobrada pela utilização dos serviços de movimentação e manuseio das mercadorias nos armazéns de carga aérea; incide sobre o consignatário ou o transportador no caso de carga aérea em trânsito.

Parágrafo único. A tarifa de que trata este artigo será quantificada em função do peso e natureza da mercadoria, e será devida por toda e qualquer mercadoria movimentada no local apropriado do aeroporto.

(grifo nosso)

*Art. 11 Os preços específicos a que se refere a letra “b” do parágrafo único do artigo 2º deste Decreto, serão os preços mínimos cobrados dos usuários, pela utilização de áreas, edifícios, instalações, equipamentos, facilidades e serviços dos aeroportos, **não abrangidos pelas tarifas aeroportuárias**; incidem sobre os usuários dos mesmos.*
(grifo nosso)

Além disso, a GERE deixou claro que, entre as atividades abrangidas pelas tarifas de armazenagem e capatazia, incluem-se eventuais procedimentos burocráticos

necessários para a fruição do serviço no TECA.

Assim, diante da manifestação de diversos usuários, foi solicitado à Concessionária, no prazo de cinco dias a contar do recebimento do Ofício nº 117/2018/GERE/SRA-ANAC, que se manifestasse a respeito das alegações apresentadas e que, nesse sentido, informasse quais serviços adicionais seriam remunerados pelos preços específicos denominados *Serviço Administrativo e Gestão Documental – Trânsito Aduaneiro e Serviço Administrativo e Gestão Documental – Exportação*.

Em sua resposta, conforme Carta PRE-18/228 (2265484), de 26/09/2018, a Concessionária alega que as cobranças dos denominados *Serviço Administrativo e Gestão Documental – Trânsito Aduaneiro e Serviço Administrativo e Gestão Documental – Exportação* são legais e remuneram serviços que não estão cobertos pelas tarifas de armazenagem e capatazia.

A ABV pretende comprovar que as alegações dos manifestantes são descabidas e infundadas, pois, no entendimento da ABV, as referidas cobranças que serão implementadas são legais, justas e remuneram serviços que são de fato prestados aos clientes de Importação Trânsito Aduaneiro e de Exportação e, mais importante, não são atualmente cobertos pelas tarifas reguladas de Capatazia ou Armazenagem.

Para sustentar seu entendimento, a Concessionária se utiliza do Decreto nº 89.121/83, mencionando nos artigos 2º, 7º, 8º e 11, exatamente os mesmos artigos citados no Ofício nº 117/2018/GERE/SRA-ANAC.

De acordo com a interpretação da Concessionária, as atividades administrativas e de gestão documental não constituem serviços de armazenagem, guarda e controle das mercadorias nos armazéns de carga do aeroporto, estando, assim, fora do escopo da tarifa de armazenagem e tampouco constituem serviços de movimentação e manuseio das mercadorias nos armazéns de carga aérea, portanto, fora do escopo da tarifa de capatazia.

Agora, ao se examinar a natureza das atividades que são desenvolvidas nas etapas dos dois fluxos ilustrados nos Anexos 1 e 2 citados acima, fica claro que elas não são apenas de “movimentação e manuseio da mercadoria” (cobertas pela tarifa de capatazia) e de “armazenagem, guarda e controle da mercadoria” (cobertas pela tarifa de armazenagem). Existe uma outra terceira natureza de atividades – nominadas pela ABV de “administrativas e de gestão documental” – que somente em hipótese absurda e impossível seriam classificadas como de movimentação e manuseio de carga, e que somente numa extensão hiperbólica extrema, distorcida e injusta do conceito de “guarda e controle” de mercadoria seriam classificadas como de armazenagem.

Dessa forma, no entendimento da Concessionária, os denominados *Serviço Administrativo e Gestão Documental – Trânsito Aduaneiro e Serviço Administrativo e Gestão Documental – Exportação* são serviços de outra natureza, qual seja, *administrativa e de gestão documental*, fora do escopo de *movimentação e manuseio da mercadoria* e de *armazenagem, guarda e controle da mercadoria*.

De início, informa-se que não foram apresentados de forma clara quais serviços estão sendo remunerados pelas referidas cobranças. Da análise dos fluxos constantes dos Anexos 1 e 2, verifica-se que atividades tais como *recepção DTA, Conferência DTA, Registro e Conferência (documentos)* constituem etapas intrínsecas à movimentação da carga no TECA, isto é, sem as quais não é possível a liberação da carga. Ainda, é razoável afirmar que tais etapas correspondem a procedimentos burocráticos que não justificam a criação de preço específico, conforme já havia sido apontado no Ofício nº 117/2018/GERE/SRA-ANAC.

Ainda, chama a atenção o fato de que algumas das atividades citadas no documento sequer estão relacionadas a atividades administrativas ou de *gestão documental*, tampouco correspondem a atividades de responsabilidade exclusiva da Concessionária, as quais podem ser realizadas diretamente pelo próprio consignatário ou

seu representante legal, de modo que sua prestação pelo TECA deve se dar de forma opcional ou alternativa^[1]:

Um exemplo claro e bastante ilustrativo de serviço prestado pela ABV dessa terceira natureza é a liberação dos veículos transportadores [junto à Aduana]; obviamente, essa atividade não é de movimentação de carga pela ABV nem é de controle de mercadoria dentro do armazém. Mesmo assim, a ABV aloca recursos humanos e materiais para tal, com custos associados, e não é remunerada por isso. Outros exemplos similares são as atividades de validação da temperatura do veículo que irá transportar carga perecível e arquivamento da documentação

Ato contínuo, a Concessionária alega que, por mera liberalidade, decidiu não implementar a referida cobrança sobre o fluxo de *Importação – Nacionalização (DI)*, restringindo a cobrança às cargas em trânsito ou a serem exportadas.

A esse respeito, cumpre destacar que as atividades de armazenagem e capatazia em zona primária, no âmbito do sítio aeroportuário, tem sido prestadas de forma exclusiva pelo administrador aeroportuário, responsável pelo TECA, conferindo-lhe significativo poder de mercado no tocante às cargas aéreas importadas ou a serem exportadas. Não por outra razão essas atividades são reguladas por meio de tetos tarifários, com o objetivo de conter esse poder de mercado.

Nessa esteira, o trânsito aduaneiro, bem como o trânsito para outro TECA em zona primária (TECA-TECA e Trânsito Internacional), constituem fontes de pressão competitiva essenciais, cumprindo à Agência, no âmbito de suas atribuições legais e em observação às melhores práticas regulatórias, preservá-las.

Nesse sentido, destaca-se o que dispõe a Lei nº 11.182/2005 (Lei de Criação da ANAC):

Art. 6o Com o objetivo de harmonizar suas ações institucionais na área da defesa e promoção da concorrência, a ANAC celebrará convênios com os órgãos e entidades do Governo Federal, competentes sobre a matéria.

Parágrafo único. Quando, no exercício de suas atribuições, a ANAC tomar conhecimento de fato que configure ou possa configurar infração contra a ordem econômica, ou que comprometa a defesa e a promoção da concorrência, deverá comunicá-lo aos órgãos e entidades referidos no caput deste artigo, para que adotem as providências cabíveis.

Assim, cumpre à Agência avaliar se, diante das denúncias apresentadas, a criação de *taxas* (nesse caso preços específicos) pela Concessionária tem fundamento ou indica objetivo de buscar receitas adicionais por meio de violação à regulação tarifária vigente ou de fechamento de mercado, o que configuraria, ainda, indício de infração contra a ordem econômica (restrição à competição).

Em sua defesa, alega a Concessionária que esses serviços não são devidamente remunerados pelas tarifas de armazenagem e capatazia, de modo que haveria um vácuo regulatório sobre o qual caberia à ANAC se manifestar, fazendo referência, ainda, à possibilidade de reequilíbrio contratual.

Sobre essa colocação, cumpre esclarecer que, à parte do fato de que não resta demonstrada a existência de serviços de fato adicionais (ou seja, que já não tenham que ser prestados para a adequada fruição das atividades remuneradas por tarifas), não está, de todo modo, em discussão se os valores estabelecidos pelos tetos tarifários estão adequados para remunerar as atividades realizadas. Com efeito, essa discussão ocorreu quando das discussões públicas das minutas de edital e contrato de concessão e durante o processo licitatório que resultou na concessão dos aeroportos de Guarulhos, Viracopos e Brasília.

Ressalte-se ainda que, for força do item 1.34^[2] do Edital do Leilão nº 2/2011, a Concessionária sagrou-se vencedora do certame sabendo que aceitaria todos os termos, disposições e condições constantes do Edital, Contrato e seus Anexos, aí incluída, portanto, a estrutura tarifária e respectivos tetos estabelecidos pela ANAC. Portanto, não cabe

insurgir-se contra as disposições contratuais que, por vontade própria, assumiu. Desse modo, as receitas decorrentes da estrutura tarifária estabelecida contratualmente à Concessionária, bem como os custos pela prestação dos respectivos serviços, são variáveis essenciais que devem ser consideradas pelas proponentes em sua proposta econômica.

Nesse sentido, com base nas denúncias apresentadas e nos esclarecimentos prestados pela Concessionária, **essa área técnica conclui pela irregularidade das cobranças pretendidas**, pelos motivos abaixo resumidos:

Regulação tarifária

Não ficou demonstrada a existência de serviços adicionais que deveriam ser objetivo de preço específico. Pelo contrário, de forma geral os serviços indicados são típicos das atividades de exportação e trânsito aduaneiro, sendo, dessa forma, remunerados pelas respectivas tarifas de armazenagem e capatazia.

Ademais, fica claro que as cobranças que se pretende implementar incidem justamente sobre atividades que: i) a Concessionária entende como sub-remuneradas em função da regulação tarifária vigente; e/ou ii) são essenciais para preservação da possibilidade de competição com a zona secundária.

Competição

Parte das cobranças que a Concessionária pretende implementar **pode afetar diretamente a competição no mercado de importação de cargas**, o que fica claro com base nas denúncias e até mesmo com base nos esclarecimentos apresentados (a cobrança se daria por *house*, ou seja, por cada volume de carga individualmente, tendo o potencial de elevar significativamente o custo para realização do trânsito aduaneiro para zona secundária).

Com efeito, ainda que não existam elementos quantitativos nos autos para uma análise concorrencial mais detalhada, **há elementos suficientes para concluir pelo provável impacto sobre a competição com os recintos de zonas secundárias**, uma das principais fontes de pressão competitiva sobre a atividade de importação e exportação de carga, as quais tem sido prestadas de forma exclusiva pelo administrador aeroportuário, responsável pelo TECA, conferindo-lhe significativo poder de mercado no tocante às cargas aéreas importadas ou a serem exportadas.

Esse fato pode configurar, inclusive, indício de infração contra a ordem econômica, o que será oportunamente apreciado por essa área técnica, nos termos do art. 6º da Lei nº 11.182/2005.

Conclusão

Diante do exposto e com base nos incisos III, IV, VII, e XV do art. 41 do Regimento Interno[3] da ANAC, **determina-se** que a Concessionária se abstenha de implementar as cobranças objeto das presentes denúncias – *Serviço Administrativo e Gestão Documental – Trânsito Aduaneiro e Serviço Administrativo e Gestão Documental – Exportação*. A Concessionária também deve se abster de implementar cobranças sobre atividades de natureza semelhante, a exemplo das atividades de trânsito aduaneiro de exportação.

A não observância à presente determinação poderá ensejar a aplicação das penalidades previstas no Contrato de Concessão da Concessionária do Aeroporto Internacional de Viracopos.

Informa-se que o presente expediente será encaminhado, também, por meio eletrônico, a fim de permitir sua imediata observância.

Sem mais para o momento, colocamo-nos à disposição para eventuais dúvidas e esclarecimentos remanescentes.

Atenciosamente,

TIAGO SOUSA PEREIRA

Superintendente de Regulação Econômica de Aeroportos

[1] Sobre o assunto, destaca-se o que dispõe o contrato sobre livre acesso:

11.7. Fica assegurado o livre acesso para que as Empresas Aéreas ou terceiros possam atuar na prestação de serviços auxiliares ao transporte aéreo, observada a regulamentação vigente, inclusive quando da prestação direta desses serviços pela Concessionária, sendo vedadas quaisquer práticas discriminatórias e abusivas, nos termos da legislação vigente e da regulamentação da ANAC.

[2] 1.34. A participação no Leilão implica a integral e incondicional aceitação de todos os termos, disposições e condições do Edital e Anexos, da minuta do Contrato de Concessão e anexos, bem como das demais normas aplicáveis ao Leilão.

[3] Resolução nº 381/2016. Disponível em <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2016/resolucao-no-381-14-06-2016-1>.



Documento assinado eletronicamente por **Tiago Sousa Pereira, Superintendente de Regulação Econômica de Aeroportos**, em 28/09/2018, às 20:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador 2276587 e o código CRC **B254AC07**.

A ANAC gostaria de saber sua opinião. Para avaliar os serviços prestados, acesse <https://www.anac.gov.br/avalienossoservico>.