



## VOTO

**PROCESSO: 00058.032355/2018-30**

**INTERESSADO: WEST AIR CARGO LTDA**

**RELATOR: JULIANO ALCÂNTARA NOMAN**

### 1. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL PARA APRECIÇÃO DA MATÉRIA PELA DIRETORIA DA ANAC

1.1. A Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, conferiu competência à Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC para estabelecer o regime tarifário da exploração da infraestrutura aeroportuária, bem como para regular fiscalizar o setor.<sup>[1]</sup>

1.2. Nos termos do Regimento Interno da ANAC, compete à Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos a elaboração de proposta de regulação tarifária e o monitoramento de preços específicos relativos à prestação de serviços de infraestrutura aeroportuária,<sup>[2]</sup> cabendo à Diretoria analisar, discutir e decidir, em instância administrativa final, as matérias de competência da ANAC, inclusive no que se refere à interpretação da legislação.<sup>[3]</sup>

1.3. Assim, conforme concluiu a Procuradoria Federal junto à ANAC, o procedimento encontra-se em consonância com a legislação de regência.<sup>[4]</sup>

### 2. DA ADMISSIBILIDADE DOS RECURSOS

2.1. Dispõe a legislação<sup>[5]</sup> que os recursos administrativos **não serão conhecidos** se apresentados fora do prazo. O prazo recursal, nos termos do artigo 59 da Lei 9.784/99, é de 10 dias, a partir da ciência da decisão recorrida.

2.2. O recurso apresentado pela Concessionária do Aeroporto Internacional de Viracopos foi protocolado apenas em 17 de dezembro de 2018,<sup>[6]</sup> aproximadamente dois meses e meio após o recebimento da decisão contestada.<sup>[7]</sup>

2.3. Por este motivo, à luz dos artigos 59 e 63, inciso I, ambos da Lei 9.784/99, entendo que a manifestação de Aeroportos Brasil Viracopos S.A. não deve ser conhecida, em razão de sua intempestividade.

2.4. Segue-se, assim, à análise unicamente dos recursos tempestivos apresentados pela INFRAERO e pela PAC Logística e Hangaragem Ltda., sociedade empresária que administra os Terminais de Carga da INFRAERO nos aeroportos de Curitiba e Navegantes.

### 3. QUESTÕES PRELIMINARES: DA REGULARIDADE PROCESSUAL

3.1. Em seus recursos administrativos, tanto INFRAERO como PAC LOG questionam a higidez processual alegando a existência de cerceamento de defesa,<sup>[8]</sup> de violação ao princípio constitucional da isonomia<sup>[9]</sup> e de prolação de decisão “*ultrapetita*”, isto é, alcançando um número maior de aeroportos do que foi solicitado pelos denunciante.<sup>[10]</sup>

3.2. Nota-se, contudo, que a INFRAERO foi instada a esclarecer quais serviços seriam remunerados pelas cobranças descritas pelos denunciante<sup>[11]</sup> antes da decisão da SRA ser proferida. Da mesma forma, seus esclarecimentos – aqui incluídos também os da PAC LOG, juntados pela INFRAERO – foram objeto de análise no próprio teor da decisão ora contestada. **Não há, portanto, que se falar em qualquer sorte de prejuízo ao contraditório ou a ampla defesa.**

3.3. Destaca-se, ainda, que o expediente não decorre de procedimento sancionatório da Agência, mas sim de decisão que determina a proibição de implementação de cobranças consideradas irregulares pela Agência, por burla ao teto tarifário.

3.4. Descabido, por este motivo, aventar que a decisão deveria ter se limitado a proibir as aparentes irregularidades apenas nos aeroportos objeto de uma das denúncias. Como salientado pela Procuradoria Federal junto à ANAC, “percebe-se que a criação de tais cobranças têm o mesmo objetivo e visam remunerar os mesmos supostos serviços administrativos(...); o julgamento conjunto faz com que se privilegie a igualdade de tratamento entre os administrados, evitando-se decisões contraditórias.”

3.5. Por fim, também deve ser rechaçada a alegação de violação ao princípio da isonomia, invocado pelas recorrentes na comparação com a regulação instituída pela ANTAQ e que, supostamente, admitiria a remuneração dos mesmos serviços administrativos, **quando prestados em terminais portuários**.

3.6. Neste ponto, destaca-se competir à ANAC estabelecer o regime tarifário da exploração da infraestrutura **aeroportuária**, de forma que a análise técnica empreendida pela Agência se dirige e se limita às particularidades da regulação deste setor.

3.7. Superadas as questões preliminares, adentra-se nas razões de mérito do voto.

#### 4. DAS RAZÕES DO VOTO

4.1. Sustentam as recorrentes, em síntese, que atividades de:

- Consultas, inserções e análise das informações dos sistemas do comércio exterior e nos sistemas das secretarias de fazenda estaduais;
- Acompanhamento, orientação e aplicação da atualização das leis, normas e portarias editadas;
- Análise de pedidos de isenção e contestações apresentados pelos importadores;
- Conferência da liberação da carga dos órgãos intervenientes (Receita Federal e Anvisa);
- Geração de documentos de cobrança;
- Apresentação de relatórios solicitados pelos órgãos anuentes e fiscalizadores; e
- Custódia documental dos processos de cargas durante os prazos legais.

4.2. constituiriam “*serviços administrativos*” não remunerados pela tarifa de armazenagem ou pela tarifa de capatazia.

4.3. Por isso, em seu entender, seria legítima a instituição de preços específicos, intitulados, pelas recorrentes, “**taxas administrativas**”, para fins de remuneração dos custos e responsabilidades decorrentes dessas atividades administrativas.

4.4. A área técnica, por sua vez, entendeu que os serviços administrativos em questão constituem etapas dos serviços remunerados pelas tarifas de armazenagem e capatazia, uma vez que **não são opcionais** ao usuário e **configuram condições necessárias à prestação do serviço tarifado**. Ante a vedação legal à instituição de preços específicos para remuneração de serviços já abrangidos pelas tarifas aeroportuárias,<sup>[12]</sup> entendeu a SRA pela irregularidade da cobrança.

4.5. A questão controvertida se lança, portanto, sobre se estes serviços, **que são prestados como condição indispensável à prestação dos serviços remunerados pela Tarifa Aeroportuária**,<sup>[13]</sup> poderiam ser remunerados por preços específicos ou se a sua prestação já estaria compreendida no valor fixado para as tarifas de armazenagem e capatazia da carga.

4.6. Como se sabe, a tarifa de armazenagem incide sobre as atividades de armazenamento, guarda e controle das mercadorias, nos armazéns de carga aérea dos aeroportos. A tarifa de capatazia, por sua vez, é devida pela movimentação e manuseio das mercadorias, nos armazéns de carga aérea dos aeroportos.

4.7. Os preços específicos não podem incidir, portanto, sobre estas atividades, sob pena de haver dupla cobrança pela realização do mesmo serviço, em ofensa à proibição prevista no art. 4º da Lei nº 6.009/73.

4.8. De início, importa notar que as cobranças foram instituídas em aeroportos que têm seus valores máximos das tarifas de armazenagem e capatazia estabelecidos pela ANAC.<sup>[14]</sup>

4.9. Os elementos carreados aos autos indicam que não é possível armazenar ou movimentar a carga aérea no TECA sem a realização das atividades administrativas descritas pelo operador aeroportuário. Sendo estas atividades administrativas etapas indissociáveis e inerentes ao processo de armazenagem ou de movimentação da mercadoria no TECA, não seria possível ao usuário final usufruir dos serviços remunerados pela Tarifa Aeroportuária sem usufruir, necessariamente, dos citados serviços administrativos.

4.10. Neste contexto, entendo que admitir a remuneração autônoma de serviços inerentes e imprescindíveis à prestação dos serviços tarifados é contrariar o próprio fundamento da regulação tarifária instituída pela Agência; seria o mesmo que permitir o fracionamento do serviço tarifado em partes menores, com o intuito de cobrar separadamente por cada uma delas e obter, ao final, receita que extrapola o teto tarifário.

4.11. Também destaco que as recorrentes não lograram demonstrar que os “serviços administrativos” para os quais pleiteiam remuneração adicional poderiam ser prestados de forma dissociada dos serviços tarifados, ou em regime de concorrência com outros prestadores ou realizados pelo usuário, por conta própria.

4.12. A meu ver, isso corrobora o posicionamento da SRA de que tais serviços constituem etapas dos serviços de armazenagem e capatazia, estando, portanto, sua remuneração já compreendida no valor das tarifas.

4.13. Por estes motivos, entendo acertada a compreensão da área técnica da Agência,<sup>[15]</sup> também acompanhada pela Procuradoria Federal junto à ANAC,<sup>[16]</sup> que consignou que:

*“caso fosse admitida a valoração individualizada de cada etapa que envolve o processo de importação, exportação e trânsito aduaneiro no TECA, a estipulação de tetos tarifários seria inócua, pois ao administrador aeroportuário, prestador exclusivo de tais serviços, seria possível criar preços específicos aptos a gerar ganhos associados ao exercício de seu poder de mercado local, inclusive possível fechamento de mercado, o que configuraria, ainda, indício de infração contra a ordem econômica (restrição à competição).”*

4.14. Correta, portanto, a atuação da SRA que, em exercício de controle tarifário – pressuposto necessário ao efetivo funcionamento do sistema de fixação de tarifas – determinou que as recorrentes se abstenham de sobretaxar serviços administrativos que já estão compreendidos no valor das tarifas de armazenagem e capatazia.

## 5. CONCLUSÃO

5.1. Por todo o exposto, com fundamento no art. 8º, incisos XLIII e XLIV da Lei 11.182 de 27 de setembro de 2005, no art. 4º da Lei 6.009, de 26 de dezembro de 1973 e no art. 11 do Decreto nº 89.121 de 6 de dezembro de 1983, VOTO:

- Pelo não conhecimento do Recurso Administrativo interposto por AEROPORTOS BRASIL VIRACOPOS S.A.,<sup>[17]</sup> em razão de sua intempestividade;
- Pelo conhecimento dos recursos administrativos apresentados pela INFRAERO<sup>[18]</sup> e pela PAC Logística e Hangaragem Ltda<sup>[19]</sup> e, no mérito, por negar-lhes provimento.

É como voto.

**Juliano Alcântara Noman**

Diretor-Relator

---

<sup>[1]</sup> Lei 11.182, de 27 de setembro de 2005. Art. 8º, XXV e XXI

<sup>[2]</sup> Regimento Interno da ANAC (Anexo à Resolução nº 381, de 14 de junho de 2016). Art. 41, inciso I, alíneas “h” e “i”, inciso X e inciso XV.

<sup>[3]</sup> Regimento Interno da ANAC (Anexo à Resolução nº 381, de 14 de junho de 2016). Art.9º, *caput* e inciso XXII

<sup>[4]</sup> Parecer 10/2019/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (SEI 2693602), aprovado pelo Despacho 73/2019/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (SEI 2693615) e Despacho 25/2019/PG/PFEANAC/PGF/AGU (SEI 2693627)

[5] Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Art. 63. O recurso não será conhecido quando interposto: I - fora do prazo; II - perante órgão incompetente; III - por quem não seja legitimado; IV - após exaurida a esfera administrativa.

§ 1o Na hipótese do inciso II, será indicada ao recorrente a autoridade competente, sendo-lhe devolvido o prazo para recurso.

§ 2o O não conhecimento do recurso não impede a Administração de rever de ofício o ato ilegal, desde que não ocorrida preclusão administrativa.

[6] SEI 2528358

[7] Ofício nº 98/2018/SRA-ANAC (SEI 2276587), recebido em 03 de outubro de 2018, conforme Aviso de Recebimento - AR JT794509235BR (SEI 2315425), encaminhou a Nota Técnica 98/2018/GERE/SRA (SEI 2276598)

[8] Em Manifestação - Ref. Ofício nº 99/2018/SRA-ANAC (SEI 2333889), a INFRAERO alega que “a decisão da Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos determinou que a cobrança não seja realizada nos aeroportos onde ela tem sido praticada, abrangendo, portanto, um espectro muito maior que o objeto da denúncia. Além do mais, a decisão ampliou ainda mais o seu alcance, ao determinar a não cobrança de preços em atividades semelhantes. (...) Nesta toada, a decisão da ANAC foi muito além do pedido da West Air Cargo, abrangendo situações que não foram por ela pedidas, como outros aeroportos administrados pela Infraero, e que estão em outros processos, como o da ABEPRA - Associação Brasileira de Portos Secos e Clias, objeto do Processo nº 00058.034986/2018-93 e referente a outro Aeroporto, o de Manaus, cuja situação fática e jurídica é diversa deste processo.”

Já a PAC LOG afirma, em Pedido de Revisão Pedido de reconsideração (SEI 2327087), que: “(...) a denúncia apresentada pela ABEPRA – Associação Brasileira de Portos Secos e Clias aponta ilegalidades nas taxas administrativas praticadas no Aeroporto de Viracopos e no Aeroporto de Manaus (administrados pela Infraero) inseridas no processo 00058.034986/2018-93. Resta nítido, portanto, que a denúncia apresentada pela ABEPRA não possui qualquer relação jurídica com a concessionária recorrente, visto que não diz respeito a nenhum dos terminais logísticos de carga por ela administrados. Como dito acima, a representação da ABEPRA remonta apenas aos aeroportos de Viracopos e Manaus, não havendo no processo qualquer manifestação da ora recorrente.

No entanto, em total desconformidade com o devido processo legal, a decisão combatida pelo presente recurso administrativo (Ofício nº 99/2018/SRA-ANAC), embasada pela Nota Técnica nº 101/2018/GERE/SRA veio a ser proferida integralmente com base nos argumentos e razões oriundos da denúncia apresentada pela ABEPRA, o que não pode prosperar. (...)

Portanto, considerando que processo administrativo sem oportunidade de defesa é nulo, pugna a recorrente pela declaração de nulidade do presente procedimento (proc. Nº 00058.032355/2018-30 – denúncia da West Cargo), especialmente em relação à Nota Técnica nº 101/2018/GERE/SRA e ao Ofício nº 99/2018/SRA-ANAC, visto que foram utilizados dados de outra representação (processo nº 00058.034986/2018-93 – denúncia da ABEPRA), que não possui qualquer relação jurídica com a recorrente, proferidos, portanto, em total inobservância aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, devendo ser iniciados os competentes processos administrativos em face da concessionária recorrente, observando-se os princípios assegurados pela Carta Maior.”

[9] Em Pedido de Revisão Pedido de reconsideração (SEI 2327087) – a PAC LOG afirma que “(...) a explicitada contradição de entendimentos conceituais sobre armazenagem e capatazia, que vem ocorrendo entre o modal aéreo e demais modais, vem dando tratamento diferente a situações semelhantes, senão idênticas, ferindo o princípio constitucional da isonomia. (...) No presente caso, nos deparamos com situação esquizofrênica em que a mesma carga, que sofre o mesmo tratamento e, portanto, exige exatamente o mesmo esforço administrativo, recebe interpretações divergentes a depender da agência que a regula. (...) A exemplo disso, vejamos a tabla de preços de um terminal portuário, no TERMINAL TVV e APM, em que são cobradas taxas administrativas para verificação documental em importação/exportação exatamente iguais à que aqui foram interpretadas como não devidas (...) Percebamos que a natureza da taxa é a mesma, a carga ou é semelhante ou exatamente a mesma, no entanto, para ainda maior estorrecimento, no modal marítimo o valor da taxa administrativa, que no aéreo sequer pode ser cobrada, é mais de três vezes maior do que se pretendia cobrar no modal aéreo. (...) Frise-se, mais uma vez, que a mesma carga que aqui não pode estar sujeita a cobranças administrativas, ali pode sofrer tal cobrança, além das tradicionais tarifas de armazenagem e capatazia. Tal obscenidade tem de ser tratada por esta Agência, a fim de que se conceda maior estabilidade ao setor.”

Já a INFRAERO, em Manifestação - Ref. Ofício nº 99/2018/SRA-ANAC (SEI 2333889), alega que “No modal portuário, regulado pela ANTAQ, as definições são mais amplas e as tarifas abrangem toda uma cadeia de serviços, interligados ou não, de modo diverso do que ocorre no modal aéreo. A título de esclarecimento e comparação, a resolução nº 2.389 da ANTAQ, que regulamenta a prestação de serviços de armazenagem e movimentação de contêineres e volumes nos portos, o operador portuário tem de maneira ampla a definição dos serviços remunerados pelas tarifas e preços, bem como o momento de início e término da prestação do serviço. (...) Porém, ao adotar posições díspares em modais de transportes, cria-se uma distorção que beneficia, no caso, a infraestrutura direcionada ao modal marítimo e prejudica a infraestrutura aeroportuária, impedindo-a de cobrar por um serviço administrativo que, em sua origem, não possui relação com os núcleos das tarifas de armazenagem e de capatazia. (...) Ou seja, a mesma carga, que sofre o mesmo tratamento pelos operadores e, portanto, exige o mesmo esforço administrativo, recebe interpretações divergentes a depender da agência que a regula.”

[10] Manifestação - Ref. Ofício nº 99/2018/SRA-ANAC (SEI 2333889): “O Ofício nº 99/2018/SRA-ANAC trata da denúncia pela West Air Cargo, que tem por objeto a cobrança das tarifas relacionada aos Aeroportos de Navegantes e de Curitiba, atuados no Processo nº: 00058.032355/2018-30. 15. Porém, a decisão da Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos determinou que a cobrança não seja realizada nos aeroportos onde ela tem sido praticada, abrangendo, portanto, um espectro muito maior que o objeto da denúncia.”

[11] Ofício 118 (SEI 2218290)

[12] Neste sentido:

Lei nº 6.009, de 26 dezembro de 1973. Art. 4º Os preços específicos a que se refere a letra b, do parágrafo único, do artigo 2º, são devidos pela utilização de áreas, edifícios, instalações, equipamentos, facilidades e serviços, **não abrangidos pelas tarifas aeroportuárias**; incide sobre o usuário ou concessionário dos mesmos.

Decreto nº 89.121, de 6 de dezembro de 1983. 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.

[13] No Ofício Nº SEDE-OFI-2018/00502 (SEI 2275789):“ Este trabalho administrativo – que antecede até mesmo o próprio recebimento da carga – é **condição fundamental para a conclusão da atividade de importação, visto que a sistemática do comércio exterior exige inúmeros serviços por parte do armazenador da carga que não são remunerados pelas tarifas aeroportuárias.**”

Manifestação - Ref. Ofício nº 99/2018/SRA-ANAC (SEI 2333889): “A decisão que suspendeu a cobrança das taxas administrativas, por sua vez, parte do princípio de que estas taxas constituem etapas intrínsecas à movimentação de carga no terminal, sem as quais não seria possível usufruir dos serviços no TECA e, portanto, já estariam remuneradas pelas tarifas aeroportuárias. 27. A invocação desse argumento, no entanto, não possui fundamento legal, na medida em que a ANAC não externa uma definição assertiva/clara do conceito e alcance dos serviços abrangidos pelas tarifas aeroportuárias. 28. É certo que a incidência da tarifa de armazenagem e da tarifa de capatazia ocorre dentro do núcleo taxativo previsto na Lei. Adotando como empréstimo as definições do Direito Penal, é tal qual o tipo penal que define a conduta que a lei entende como crime. Na seara administrativa, é o tipo administrativo que define a abrangência e a incidência das tarifas.”

[14] O art. 34 da Lei nº 11.182/2005 conferiu nova redação à alínea "a" do parágrafo único do art. 2º Lei nº 6009/1973 para atribuir à ANAC a competência para aprovação de tarifas aeroportuárias, para aplicação em todo o território nacional.

[15] Nota Técnica 107/2018/GERE/SRA (SEI 2370635)

[16] Despacho 73/2019/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (SEI 2693615): “É com olhos postos na complexidade e no fato de que a capatazia é um conceito plurifacetado que a área técnica, e também esta Procuradoria, entendeu que os serviços pelos quais os operadores aeroportuários, apontados nos documentos inaugurais do processo, pretendiam cobrar preços específicos, estariam já abrangidos nos serviços remunerados pela tarifa e que são intrínsecos ao conceito de capatazia.”

[17] Manifestação Carta VCP -PRE-18/289 (SEI 2528357)

[18] Manifestação - Ref. Ofício nº 99/2018/SRA-ANAC (SEI 2333889)

[19] Pedido de Revisão Pedido de reconsideração (SEI 2327087); Anexo Anexo (SEI 2327088); Anexo - Outros documentos comprobatórios Anexo (SEI 2327089); Anexo - Outros documentos comprobatórios Anexo (SEI 2327090); Anexo - Outros documentos comprobatórios Anexo (SEI 2327091); Anexo Anexo (SEI 2327092); Anexo - Outros documentos comprobatórios Anexo (SEI 2327093); Anexo Anexo (SEI 2327094); Anexo - Outros documentos comprobatórios Anexo (SEI 2327095); Anexo Anexo (SEI 2327096); Ato Constitutivo Contrato social (SEI 2327097); e Ato Constitutivo (representação) procuração (SEI 2327099).



Documento assinado eletronicamente por **Juliano Alcântara Noman, Diretor**, em 27/02/2019, às 18:18, 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 <http://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **2743552** e o código CRC **22B7C96A**.



## DESPACHO

Assunto: **Retificação de erro material**

1. Em razão da identificação de erro material, retifica-se a informação presente na indicação dos Interessados do cabeçalho do Documento Voto DIR/JN (SEI 2743552), para que, onde se lê "WEST AIR CARGO LTDA", leia-se "EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AERONÁUTICA - INFRAERO, PAC LOGÍSTICA E HANGARAGEM LTDA., ABV - AEROPORTOS BRASIL VIRACOPOS S/A".



Documento assinado eletronicamente por **Juliano Alcântara Noman, Diretor**, em 01/03/2019, às 11:42, 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 <http://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **2765274** e o código CRC **B058737A**.