



VOTO

PROCESSO: 00058.528129/2017-79

INTERESSADO: MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL / SECRETARIA DE AVIAÇÃO CIVIL, SUPERINTENDÊNCIA DE REGULAÇÃO ECONÔMICA DE AEROPORTOS

RELATOR: JULIANO ALCÂNTARA NOMAN

1. DA REGULAÇÃO TÉCNICA E ECONÔMICA PELA AGÊNCIA

1.1. A Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005 estabelece a competência da ANAC para adotar as medidas necessárias ao atendimento do interesse público e ao desenvolvimento e fomento da aviação civil,^[i] bem como estabelece a competência da Diretoria Colegiada para exercer o poder normativo da Agência.^[ii]

1.2. Ressalte-se, especialmente, a competência da Agência, insculpida no inciso XXV do art. 8º do mencionado diploma legal,^[iii] para estabelecer o regime tarifário da exploração da infraestrutura aeroportuária, no todo ou em parte.

1.3. Nesse contexto, a Lei de criação da ANAC promoveu alteração no art. 2º da Lei nº 6.009/1973,^[iv] que dispõe sobre a utilização e a exploração dos aeroportos, transferindo à Agência a competência para aprovar as tarifas aeroportuárias, para aplicação em todo o território nacional, até então conferida ao Ministério da Aeronáutica. Permaneceu, contudo, inalterado o art. 7º da Lei nº 6.009/1973 que estabelece a competência do Ministério da Aeronáutica para isentar o pagamento de tarifa de armazenagem e capatazia.

1.4. É cediço que, após a extinção do Ministério da Aeronáutica, suas competências foram subrogadas pelo Ministério da Defesa (ou diretamente pelo Comando da Aeronáutica) e, posteriormente repartidas entre a ANAC e a Secretaria de Aviação Civil - SAC, à época, vinculada à Presidência da República, conforme competências atribuídas em leis subsequentes.^[v]

1.5. Nesse cenário, é possível afirmar que é competência da SAC, atualmente integrante do Ministério da Infraestrutura, a análise pontual de concessão da isenção, por meio de despacho concessivo,^[vi] pois envolve o exame acerca de aspectos como “segurança nacional” e “bem comum” da medida, inerentes à formulação de políticas públicas.^[vii]

1.6. Esse entendimento, porém, não tem reflexos sobre a edição do ato que pretende alterar o parâmetro temporal estabelecido no *caput* do art. 20 da Portaria nº 219/GC-5/2001. Não estamos, portanto, diante de alteração das hipóteses elencadas na norma passíveis de receber isenção do pagamento das tarifárias de armazenagem e capatazia.

1.7. Trata-se, em realidade, de modificação da forma de implementação da política de isenção já estabelecida, por meio da fixação de prazo, dentro dos limites legais, que visa à promoção de maior eficiência na utilização da infraestrutura aeroportuária.

1.8. Na mesma linha, conforme exposto pela área técnica,^[viii] verifica-se que a Agência já promoveu a substituição de dispositivos infralegais do DGAC, SOP e GC-5, entre outros órgãos que compunham o antigo sistema de aviação civil, os quais tratavam da aplicação de isenções tarifárias, sem se olvidar, é verdade, de consultar os órgãos eventualmente envolvidos.

1.9. Com efeito, observa-se da instrução processual, o reconhecimento da importância da participação SAC enquanto órgão formulador de políticas públicas. Instada a se manifestar em relação à

proposta de alteração em comento,^[ix] a SAC, por meio de seu Departamento de Políticas Regulatórias, aquiesceu expressamente com a proposta, contribuindo com subsídios para o aprimoramento da minuta, antes de sua submissão a audiência pública. Adicionalmente, considerando as manifestações jurídicas já exaradas acerca da matéria, realçou a importância da realização de um trabalho conjunto entre a ANAC e a SAC na avaliação de isenções tarifárias.^[x]

1.10. Tecidas essas considerações, e com esteio na fundamentação trazida pela Gerência de Regulação Econômica da SRA, entendo que a presente proposta de alteração de ato infralegal representa a materialização de política pública já estabelecida, com vistas à correção de distorções identificadas no uso da infraestrutura aeroportuária, estando compreendida, portanto, no âmbito das atribuições da Agência.

2. DA ANÁLISE DO MÉRITO DA PROPOSTA

2.1. De início, cabe registrar a aderência da presente proposta de ato normativo à Política Nacional de Aviação Civil - PNAC, aprovada pelo Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009, que em seu item 2.6 assim dispõe:

"o marco regulatório da aviação civil, em todos os seus segmentos, deve ser desenhado de maneira a buscar maior eficiência econômica, sem prejuízo da segurança e observados os interesses estratégicos do País. A obtenção de maior eficiência econômica permite a ampliação do bem-estar social e possibilita melhor alocação de recursos produtivos. A alocação eficiente dos recursos possibilita maior oferta dos serviços de transporte aéreo, o que, sob a égide dos apropriados instrumentos regulatórios, resulta na ampliação da concorrência."

2.2. Ademais, a mencionada Política prevê como ação específica a adequação da infraestrutura aeronáutica civil aos requisitos operacionais mais favoráveis aos ganhos de eficiência.^[xi]

2.3. A partir da constatação de que o período de 30 (trinta) dias para a fruição do benefício de isenção das tarifas de armazenagem e capatazia é extenso e reduz a eficiência da utilização dos terminais de carga, a Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos apresentou proposta de Resolução que altera o art. 20 da Portaria nº 219/GC-5, reduzindo o período de fruição do benefício para 5 (cinco) dias. Sublinhe-se que o período de armazenagem é computado em dias úteis, consoante definição constante da própria Portaria,^[xii] sendo considerados apenas os dias de efetivo funcionamento dos órgãos responsáveis para a liberação e retirada da carga importada.^[xiii]

2.4. Verifica-se, da análise das contribuições recebidas em audiência pública,^[xiv] que os operadores aeroportuários foram favoráveis à proposta de alteração, enquanto os beneficiários da isenção apresentaram resistência à medida.

2.5. No que concerne ao período de permanência das cargas nos terminais, verificou-se, durante a instrução processual, que 65% das cargas importadas não isentas deixam o TECA em até 5 dias e 84% são retiradas em até 10 dias. Ademais, consta nos autos que grande parte das cargas isentas já são processadas sob canal verde da Receita Federal, sendo, por conseguinte, bastante reduzido seu tempo de desembaraço.^[xv]

2.6. No tocante ao procedimento para autorização de importação, cabe destacar especificamente a atualização promovida pela ANVISA em abril de 2018, que estabeleceu a priorização das análises dos processos de importação direta de cargas realizada pelo Ministério da Saúde para o atendimento a programas públicos de saúde, bem como de produtos que exigem condições de armazenagem com temperatura inferior a 20°C, como medicamentos e amostras biológicas.^[xvi]

2.7. Em última análise, caso haja a expectativa de permanência das cargas por período superior a 5 dias, cabe ao órgão ou entidade arcar com os custos das tarifas de armazenagem e capatazia cobrados nos Terminais de Carga ou considerar como alternativa o desembaraço em zona secundária (porto seco), não havendo que se falar em riscos à prestação de serviços públicos ou comprometimento à modernização de sistemas.

2.8. Posto isso, entende-se que a proposta de Resolução em apreço, respaldada em evidências materiais e na concordância expressa do formulador de política pública setorial, configura medida necessária à promoção da utilização eficiente de uma infraestrutura escassa que são os terminais de carga importada, estando em consonância com a política de desenvolvimento da aviação civil.

2.9. Nada obstante, considerando as contribuições recebidas em audiência pública e reconhecendo a necessidade de planejamento e adequação dos procedimentos de retirada das cargas importadas dos terminais, sobretudo quando se trata de órgão ou entidade públicos, entendo conveniente a dilação do prazo para entrada em vigor da alteração normativa para 60 (sessenta) dias a contar de sua publicação.

3. CONCLUSÃO

3.1. Por todo o exposto, com fundamento no artigo 8º, inciso XXV, da Lei 11.182, de 27 de setembro de 2005, e em razão da competência exclusiva prevista no inciso V do artigo 11 do mesmo diploma legal, **VOTO FAVORAVELMENTE** à aprovação da Resolução, nos termos da proposta apresentada pela SRA (SEI 2010784), com a alteração relativa ao prazo de entrada em vigor indicado neste voto.

3.2. Determino o encaminhamento dos autos à Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos – SRA para que comunique os órgãos, entidades e instituições potencialmente impactadas com a aprovação do normativo, bem como para que realize o exame da repercussão da medida nos contratos de concessão.

3.3. É como voto.

Juliano Alcântara Noman

Diretor

[i] 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 (...).

[ii] Art. 11. Compete à Diretoria:

V – exercer o poder normativo da Agência;

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

[iv] 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 ao Ministério da Aeronáutica ou às entidades de Administração Federal Indireta responsáveis pela administração dos aeroportos, e serão representados:

~~a) por tarifas aeroportuárias, aprovadas pelo Ministério da Aeronáutica, para aplicação geral em todo o território nacional;~~

a) por tarifas aeroportuárias, aprovadas pela Agência Nacional de Aviação Civil, para aplicação em todo o território nacional;

[v] Constata-se, no entanto, que tal repartição de atribuições não foi consubstanciada em diplomas legais exaustivos, não observando, necessariamente, uma perfeita distribuição de atribuições entre a entidade e o órgão citados. Reconhece-se, assim, a dificuldade de se definir com exatidão a parcela de competência atribuída à SAC e à ANAC no tocante à concessão de isenções sobre o pagamento de tarifas relativas à infraestrutura aeroportuária, havendo o entendimento de que algumas dessas atribuições poderiam encontrar-se repartidas ou compartilhadas por mais de uma instituição. Parecer nº 364/2014/CMF/PF-ANAC (SEI 1288576).

[vi] Art. 7º Ficam isentos de pagamento:

IV - Da Tarifa de Armazenagem:

(...)
b) - as mercadorias e materiais destinados a serviços necessários à segurança nacional ou por comprovada exigência do bem comum; por prazo inferior a trinta dias e mediante despacho concessivo da isenção do Ministro da Aeronáutica.

[vii] Em consonância com entendimento já externado pela Procuradoria Federal junto à ANAC e pela Assessoria Jurídica junto à SAC-PR, Parecer nº 364/2014/CMF/PF-ANAC (SEI 1288576) e Parecer nº 00182/2015/ASJUR-SAC/CGU/AGU.

[viii] Nota Técnica nº 20 (SEI 2797860).

[ix] Ofício nº 58/2018/SRA-ANAC (SEI 1809640)

[x] Ofício nº 161/2018/GAB-SAC/SAC (SEI 1930419)

[xi] 3.6.A EFICIÊNCIA DAS OPERAÇÕES DA AVIAÇÃO CIVIL

Ações Específicas

Infra-Estrutura Aeronáutica Civil

- Adequar a infra-estrutura aeronáutica civil aos requisitos operacionais mais favoráveis aos ganhos de eficiência.

[xii] Art. 2º Para os efeitos desta Portaria, entende-se por:

IX - Período de Armazenagem - espaço de tempo computado em dias úteis expressos em períodos de 24 (vinte e quatro) horas ou fração, em que a carga permanecer sob guarda, controle e responsabilidade do TECA. Este será contado a partir da data e hora do recebimento da carga até a data e hora da sua efetiva retirada do TECA;

[xiii] RESOLUÇÃO Nº 350, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2014. Art. 13. Para fins de cobranças relativas às tarifas de armazenagem e capatazia, considerar-se-ão dias úteis aqueles em que estejam em efetivo funcionamento o terminal de carga e os órgãos governamentais necessários para a liberação e retirada da carga importada ou para a entrega e embarque da carga a ser exportada. Parágrafo único. Caberá ao Administrador Aeroportuário dar transparência quanto às regras de cobrança, bem como demonstrar que o terminal de carga estava em efetivo funcionamento, nos termos do caput, para fins de contagem dos dias úteis de armazenagem da carga importada e a ser exportada e cobrança das respectivas tarifas.

[xiv] Relatório de Análise de Contribuições – AP 20/2018 (SEI 2553243).

[xv] Anexo – E-mail – ANEEA (SEI 2533590).

“O percentual de canal verde no RIOgaleão é em média de 95%, 2,5% em canal amarelo e 2,5% em vermelho. Teoricamente a avaliação da Receita federal quanto a distribuição de canais é aleatória e por isso não haveria distinção entre cargas isentas e não isentas.” (SEI 2533555).

“CARGAS COM DI (Declaração de Importação) Sujeitas à parametrização dos canais, em dias úteis. Não temos a média de canal verde das cargas isentas, mas no volume geral de importações, é de 95%” (Afirmção do Aeroporto Internacional de Guarulhos – Anexo – E-mail – ANEEA – SEI 2533561).

[xvi] ORIENTAÇÃO DE SERVIÇO Nº 47/DIMON, DE 9 DE ABRIL DE 2018.



Documento assinado eletronicamente por **Juliano Alcântara Noman, Diretor**, em 22/05/2019, às 17:52, 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 **2973457** e o código CRC **5013F535**.