

Rio de Janeiro e Brasília, 11 de outubro de 2021.

Ref.: D-209/21.

Sr.

Superintendente de Regulação Econômica de Aeroportos (SRA)

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL – ANAC

SCS – Setor Comercial Sul, Quadra 09, Lote C

Ed. Parque Cidade Corporate – Torre A – Brasília – DF CEP 70308-200

Ref.: Consulta Pública nº 12/2021 - Relicitação da concessão da ampliação, manutenção e exploração do Aeroporto Internacional de Campinas (SP).

A JURCAIB - JUNTA DOS REPRESENTANTES DAS COMPANHIAS AÉREAS INTERNACIONAIS DO BRASIL, neste ato representada por seu Presidente, e a **ALTA – Associação Latino-Americana e do Caribe de Transporte Aéreo**, representada por seu CEO, vem, respeitosamente, apresentar os fatos que se seguem.

As associações fazem uso desta correspondência para externar suas preocupações e apresentar contribuições no âmbito da Consulta Pública nº 12/2021 em que se discutem as minutas do edital de licitação e contrato de concessão relativos à ampliação, manutenção e exploração do Aeroporto de Viracopos (SBKP).

Sabe-se que o mercado de importação e exportação de carga aérea no Brasil está bastante concentrado no estado de São Paulo, mais especificamente em dois aeroportos – Guarulhos e Viracopos. Segundo dados de 2020, o estado respondeu por 81% da

importação e 86% da exportação da carga aérea brasileira, sendo metade desse número atribuído ao Aeroporto Internacional de Viracopos, em Campinas¹.

Assim sendo, ciente da relevância que tem o Aeroporto de Viracopos para o mercado de carga aérea no Brasil, faz-se necessário que as normas que regem a relação entre o operador aeroportuário e as companhias aéreas estejam absolutamente em consonância com as melhores práticas internacionais, colocando o aeroporto em pé de igualdade com os maiores hubs cargueiros do mundo.

Para isso, em considerando o caráter global da aviação civil, a Constituição Federal e o Código Brasileiro de Aeronáutica criaram mecanismos que estabelecem que as normas internas devem obedecer aos tratados internacionais em matéria de aviação dos quais o Brasil for signatário.

Há que se conceber, portanto, que toda e qualquer regulamentação do setor, ainda que no escopo de contratos de concessões aeroportuárias, deverá observar as disposições da Convenção de Chicago, incorporada ao ordenamento brasileiro pelo Decreto nº 21.713/46.

A Convenção de Chicago dispõe sobre temas que despertam extrema preocupação nas companhias aéreas dentro do processo de concessão de aeroportos, a exemplo das tarifas aeroportuárias, preços específicos e remuneração pela utilização de áreas. A esse respeito, *e.g.*, o artigo 15 da Convenção estabelece que as cobranças nos aeroportos devam ser uniformes, sem discriminar a origem da aeronave ou a característica do serviço – doméstico ou internacional.

ARTIGO 15

¹ Conforme demonstrado no documento de Justificativa da Audiência Pública, em 2020, o Aeroporto de Campinas movimentou 41% da carga aérea importada no Brasil e 40% da carga exportada. Somando a movimentação de Guarulhos, verifica-se que **São Paulo respondeu por 81% da importação e 86% da exportação, indicando claramente a concentração do mercado nessa região**. O referido documento demonstra, ainda, as limitações da concorrência entre esses dois aeroportos.

Taxas de aeroporto e outros impostos

Todo aeroporto de um Estado contratante que esteja aberto ao uso público de suas aeronaves nacionais, estará também aberto, sujeito ao disposto no artigo 68, em condições uniformes de igualdade às aeronaves de todos os Estados contratantes. Essas condições uniformes aplicar-se-ão ao uso pelas aeronaves de todos os Estados contratantes de todas as facilidades de navegação aérea, incluindo os serviços de rádio e meteorologia, que estejam à disposição do público para a segurança e rapidez da navegação aérea.

As taxas exigidas ou permitidas por um Estado contratante para o uso de aeroportos ou facilidades para a navegação aérea por parte das aeronaves de qualquer outro Estado contratante se ajustarão às seguintes normas:

a) No tocante às aeronaves que não se dediquem a serviços aéreos internacionais regulares, as taxas não serão mais altas que as pagas por aeronaves nacionais da mesma classe dedicadas a operações similares; e

b) No tocante às aeronaves empregadas nos serviços aéreos internacionais regulares, as taxas não serão mais altas que as pagas por aeronaves nacionais empregadas em serviços aéreos internacionais similares.

Estas taxas serão divulgadas e comunicadas à Organização Internacional de Aviação Civil, ficando entendido que, se

um Estado contratante interessado solicitar as taxas exigidas para o uso de aeroportos e outras instalações estarão sujeitos à exame pelo Conselho, que opinará a respeito e fará recomendações ao Estado ou aos Estados interessados. nenhum Estado contratante imporá direitos ou outros impostos simplesmente pelo privilégio de trânsito sobre seu território, ou de entrada ou de saída no mesmo às aeronaves de outro Estado contratante ou sobre as pessoas ou bens que estejam a bordo das mesmas.

Parece óbvio. Entretanto, tem-se no Brasil, nos contratos de concessão vigentes, inclusive do Aeroporto Internacional de Viracopos, dispositivo que **permite a cobrança distinta** (Anexo 4 – Tabelas 9 e 11) para cargas amparadas pelo mesmo regime de depósito afiançado (partes, peças, COMAT, etc.), a depender da nacionalidade da transportadora, o que afronta o disposto na Convenção de Chicago.

Para além da Convenção de Chicago, a Organização Internacional da Aviação Civil edita políticas que servem de orientação para os Estados contratantes, tais como a política sobre taxas de aeroportos e serviços de navegação aérea.

Esta política, que apesar de não possuir um status de Convenção, é fruto de conferências internacionais, inclusive nas quais o Brasil tem assento, possui forte obrigação moral para os Estados participantes da ICAO, afinal, salvo se o país declara a diferença perante a ICAO, a regulamentação interna de um Estado participante há que estar em conformidade com as diretrizes e filosofia estabelecidas por ele no âmbito da organização internacional.

E em se tratando de taxas de aeroportos e serviços de navegação aérea, entendem-se em conformidade aqueles Estados que assegurarem que os aeroportos não adotarão

comportamentos nocivos à promoção da competitividade, ou abusarão de sua posição dominante.

O que se vê ocorrendo, em algumas situações, nos aeroportos brasileiros, entretanto, são comportamentos contrários, não sendo incomum a prática de atos que visam limitar a competitividade dentro do aeroporto, bem como o abuso da posição dominante, situações que deixam as companhias aéreas e demais usuários do aeroporto em desvantagem na negociação de preços pela utilização de serviços, atividades e facilidades não sujeitos à regulamentação da ANAC, os chamados preços específicos, que fazem parte das receitas não tarifárias.

Para que se tornem tangíveis os problemas narrados, a seguir são apresentados alguns casos vivenciados pelas empresas aéreas na sua relação com o Aeroporto Internacional de Viracopos, cujo contrato de concessão atual não reflete as necessidades do setor:

- a) **Janeiro de 2015:** Estabelecimento de monopólio para tratamento fitossanitário de madeiras/fumigação no aeroporto de Viracopos, sem diálogo prévio com as empresas aéreas. Até onde se sabe, o monopólio segue vigente.
- b) **Dezembro de 2015:** Extinção da área destinada ao recebimento, armazenagem, trato e quarentena de carga viva no aeroporto de Viracopos, sem diálogo prévio com as empresas aéreas. Após nova batalha, a concessionária reviu seu posicionamento, designando outra área para carga viva.
- c) **Novembro de 2016:** A administração do aeroporto de Viracopos impôs unilateralmente e sem qualquer diálogo prévio, a obrigação de inspeção de segurança (Raio-X, ETD e K9) para 100% das cargas exportação, sem que houvesse, à época, previsão em regulamentação para tal exigência. Tentou-se diálogo com a concessionária, que restou infrutífero. Depois de fracassadas as negociações, algumas associações optaram por levar a questão à justiça, além de denúncia ao CADE, que se eximiu em agir, orientando que a questão deveria ser resolvida pela ANAC. Apelou-se à ANAC, que instruiu à administração aeroportuária que

retrocedesse e restituísse os valores já pagos pelas empresas aéreas. As negociações entre as associações e a concessionária foram em seguida reabertas, com resultado satisfatório para as partes e consequente perda do objeto da ação.

- d) **Dezembro de 2017:** A administração do aeroporto de Viracopos decidiu, unilateralmente e sem qualquer negociação, impor a cobrança pela utilização de infraestrutura para paletização, bem como a obrigação de contratar a execução da paletização exclusivamente junto ao aeroporto. Após longo litígio que também resultou em uma ação judicial ajuizada, chegou-se a termo, possibilitando que cada empresa realizasse seu procedimento de paletização diretamente, ou mediante empresa terceirizada. Também foi revisto o valor a ser pago a título de utilização de equipamentos e infraestrutura. Infelizmente, o caso abriu precedente e inspirou a GRU Airport a agir de forma semelhante em 2019.
- e) **Setembro de 2018:** A administração do aeroporto de Viracopos instituiu cobrança pelo Serviço Administrativo e Gestão Documental – Exportação – Trânsito Aduaneiro, sem que tais serviços efetivamente existissem, o que levou a ANAC, após provocação por associações setoriais, a determinar a interrupção da cobrança.
- f) **Desde 2013 até os dias atuais:** Todos os aeroportos concessionados, a despeito do que determina a Resolução 432/2017, não aceitam negociar o ressarcimento de custos operacional decorrentes do recolhimento da tarifa de embarque, que é paga pelo passageiro às empresas aéreas e repassados às concessionárias aeroportuárias. O recebimento e repasse geram custos operacionais e financeiros às empresas aéreas, seja de mão de obra, seja em razão de taxas cobradas pelas operadoras dos cartões de crédito.

Já nos demais aeroportos, citamos os exemplos abaixo:

- a) **Dezembro de 2014:** Rateio de despesas comuns entre aqueles que ocupam o sítio aeroportuário do Galeão, quando se impôs, sem diálogo prévio, nova fórmula de cálculo com parâmetros obscuros e adicionando itens já cobrados separadamente, inclusive cobertos por tarifas, ou que não eram de responsabilidade das empresas que utilizam os espaços, inclusive energia elétrica, jardinagem e segurança. Após

conflito entre as partes e a iminência de judicialização, a sistemática foi revista para as empresas aéreas, mas não para os demais usuários do complexo aeroportuário.

- b) **Dezembro de 2017:** A administração do aeroporto de Manaus institui novo preço para a armazenagem diária por quilograma de madeira de transporte recebido em seu armazém. Visto que o MAPA é o órgão responsável pela verificação da madeira que entra no País e muitas vezes tal verificação não é realizada no mesmo dia, ficam as aéreas obrigadas a suportarem este ônus, que se multiplica pelos dias necessários ao controle do material, em razão da ineficiência do agente estatal.
- c) **Dezembro de 2018:** No aeroporto do Galeão, a despeito dos preceitos de igualdade de oportunidades assegurado pela Convenção de Chicago e de tratamento isonômico imposto pela Constituição Federal, empresas aéreas estrangeiras pagam valores muito superiores pela armazenagem e capatazia de carga AOG (Tabela 11), em detrimento das empresas aéreas nacionais (Tabela 09). O tema foi levado ao conhecimento da ANAC que através do ofício nº 28/2018/GERE/SRA-ANAC de 26 de julho de 2018 reconheceu o tratamento discriminatório e sem sentido, entretanto, omitiu-se de adotar qualquer medida concreta, apenas indicando que pautaria o tema em sua agenda regulatória. O problema segue ativo, sem solução e causando expressivos prejuízos às empresas aéreas de bandeira estrangeira.
- d) **Março de 2019:** A FRAPORT, sem qualquer diálogo prévio, tentou estabelecer unilateralmente procedimento de inspeção de bagagem despachada BHS, determinando a ESATA a ser utilizada e apresentando os valores que seriam pagos pelas aéreas por seus serviços. Foram apresentadas reclamações quanto ao método e aos valores exorbitantes. Após envolvimento da ANAC, a administração aeroportuária aceitou negociar o modelo e os valores a serem implantados. Como consequência das discussões, as aéreas, através de suas associações, abriram processo licitatório para a escolha de uma ESATA, tendo participado seis grandes empresas de *handling* na licitação levada a cabo por uma das associações setoriais, o que resultou na escolha da participante que apresentou valores cerca de 50% inferiores aos originalmente determinados pela Concessionária.
- e) **Março de 2019:** O aeroporto de Brasília, à exemplo da FRAPORT, tentou impor seu modelo e seus valores quanto à implementação do BHS. Não se chegou a consenso

entre aéreas e administração aeroportuária, entretanto, face à pandemia, não houve implementação e efetiva cobrança pelos serviços e facilidades em questão.

- f) **Abril de 2019:** A administração do aeroporto de Salvador, também sem diálogo, ou consulta e a despeito da remuneração obtida através das Tarifas de Embarque e Conexão, transferiu os custos de operação dos *fingers* para as empresas aéreas.
- g) **Setembro de 2019:** Redefinição unilateral pela FRAPORT quanto aos valores a serem pagos pela cessão do uso de área operacional essencial (escritórios operacionais).
- h) **Novembro de 2019:** O aeroporto de Florianópolis, à exemplo da FRAPORT e Inframerica, tentou impor seu modelo, seus valores e data para implementação do BHS. Não se chegou a consenso entre aéreas e administração aeroportuária, entretanto, face à pandemia, não houve implementação e efetiva cobrança pelos serviços e facilidades em questão.
- i) **Novembro de 2019:** O Aeroporto de Guarulhos determina a “alteração do parâmetro” para cobrança do serviço de acompanhamento de inspeção de segurança K-9, que passaria a ser cobrado por quilo de carga inspecionada, ao invés do valor fixo anteriormente praticado, o que redundou em aumento dos preços em cerca de 400%. No dia 12 do mesmo mês e ano o tema foi levado à ANAC, cujo desfecho somente se deu em junho de 2021, reportando ilegais as cobranças e determinando a sua suspensão e devolução às aéreas dos valores pagos.
- j) **Março de 2020:** O tema começou no ano de 2019, quando GRU Airport impôs, sem qualquer diálogo prévio com as empresas aéreas e ESATAs, uma cobrança pela utilização da infraestrutura para paletização. As partes negociaram e acertaram valor que atenderia a todos. Em janeiro de 2020, menos de um ano após o acerto entre as partes, GRU majorou o preço de R\$0,035/ Kg para R\$0,045/ KG, sem justificativa baseada em custos, ou índices oficiais. O tema foi levado à ANAC, que decidiu em março de 2021 pela legalidade da cobrança, entretanto, aparentemente confundindo o conceito de cobrança pela realização do serviço de paletização com a cobrança pela utilização de infraestrutura para desenvolver a atividade de paletização e sem enfrentar a aplicação de reajuste de 28,6% em menos de um ano, sem prévio acordo entre as partes, ou justificativa em custos.

Salienta-se que a área técnica desta Agência, quando da elaboração da Nota Técnica n. 56/2021/GERE/SRA, reconheceu a defasagem do atual contrato de concessão de Viracopos em relação ao arcabouço regulatório que se estabeleceu a partir da 5ª rodada de concessões pela ANAC, no qual fica clara a preferência pela introdução da concorrência como solução regulatória para armazenagem e capatazia da carga aérea, assim como para atividades correlatas e de suporte.

Desse modo, foi proposto que o novo contrato de concessão dispusesse de normas que assegurassem regras de acesso para a realização de atividades de movimentação de carga aérea por terceiros, promovendo a concorrência e ao mesmo tempo assegurando, ao menos nos estágios iniciais da operação, a modicidade tarifária, por meio da regulação de tetos tarifários.

Mudanças consideráveis nas regras tarifárias do contrato de concessão do Aeroporto de Viracopos são urgentes e necessárias, afinal, o modelo em vigor privilegia o exercício de posição dominante decorrente do monopólio natural.

Per se, o monopólio natural não é considerado prejudicial, entretanto, é necessário que haja uma regulação a fim de impedir que o monopolista utilize o seu poder de mercado e suas instalações essenciais para impedir a competição nas demais atividades do setor, como já se viu acontecer com os serviços de suporte à atividade transporte aéreo de carga não apenas no Aeroporto de Viracopos, mas em quase todos.

O Estado precisa ser ativo na regulação do monopólio natural, instituindo e criando condições favoráveis à concorrência, em especial utilizando-se de estratégias econômicas, tais como a garantia de livre acesso aos diversos prestadores de serviço no sítio aeroportuário e o compartilhamento de infraestrutura.

No caso específico do Aeroporto de Viracopos, o contrato atual prevê o livre acesso aos interessados em explorar os serviços auxiliares ao transporte aéreo nas áreas operacionais do complexo aeroportuário, porém sem incluir taxativamente as áreas destinadas às atividades de armazenagem e capatazia doméstica e internacional.

A proposta em discussão na presente consulta pública avança nesse sentido, uma vez que o artigo 11.5 do Contrato de Concessão taxativamente elenca, obedecendo a lógica, as áreas destinadas à armazenagem e capatazia doméstica e internacional dentre aquelas tidas como essenciais à prestação dos serviços de transporte aéreo, como abaixo:

Contrato Vigente	Minuta Proposta
11.5. São Áreas e Atividades Operacionais do Complexo Aeroportuário aquelas essenciais à prestação dos serviços de transporte aéreo, tais como despacho de aeronaves, passageiros e bagagens, serviços auxiliares de rampa, carga e descarga de aeronaves, recebimento, despacho de carga e de bens transportados por aeronaves, abastecimento de combustível e lubrificantes, entre outras que poderão ser definidas pela ANAC.	11.5. São Áreas e Atividades Operacionais do Complexo Aeroportuário aquelas essenciais à prestação dos serviços de transporte aéreo, tais como despacho de aeronaves, passageiros e bagagens, serviços auxiliares de rampa, carga e descarga de aeronaves, recebimento e despacho de carga e de bens transportados por aeronaves, abastecimento de combustível e lubrificantes, armazenagem e capatazia doméstica e internacional, entre outras que poderão ser definidas pela ANAC.

É importante verificar o que diz o item 11.10 da minuta proposta:

11.10. Fica assegurado o livre acesso para que as Empresas Aéreas ou terceiros possam atuar na prestação dos serviços de que trata o item 11.5, inclusive quando houver prestação direta desses serviços pela Concessionária, sendo vedadas quaisquer práticas discriminatórias, observada a legislação vigente e a regulamentação da ANAC.

A aplicação conjunta dos dispositivos 11.5 e 11.10 fortalece a competitividade dentro do aeroporto no que se refere às atividades operacionais, englobando todas aquelas necessárias ao desenvolvimento do transporte aéreo de carga, inclusive os serviços de armazenagem e capatazia, que, em área distinta, poderão ser executados diretamente pela aérea, ou por outros prestadores, que atuarão em concorrência com a administração aeroportuária.

Apoia-se, portanto, a iniciativa desta Agência que direciona sua atuação de forma a impedir o exercício de poder dominante pelo operador aeroportuário, quanto ao acesso para prestação de atividades de suporte ao transporte de carga, inclusive as de armazenagem e capatazia, criando um espaço possível e saudável de competição, afinal, é também papel das agências reguladoras a promoção e defesa da concorrência no setor regulado.

Não se pode ignorar também o fato de que a ANAC, em coordenação com outros órgãos do Executivo Federal, gesta minuta de media provisória no escopo do programa Voo Simples, que tem dentre seus objetivos a desburocratização do setor aéreo, atualizando e descongelando a legislação através de ampla revogação de dispositivos legais, passando a regulamentação para atos normativos da ANAC.

Dentre as alterações legislativas propostas tem-se a revogação da tipificação das tarifas aeroportuárias da Lei Federal n. 6.009/73, o que inclui as tarifas de armazenagem e capatazia. Caso isso ocorra, quanto aos aeroportos já concedidos, a quase totalidade da

normatização de tais cobranças se dará unicamente através das disposições constantes nos contratos de concessão.

Essa foi, inclusive, uma das razões pela qual a área técnica da Agência sugeriu o encerramento de discussões quanto ao Tema n. 16 da Agenda Regulatória 2021/2022, ao entender que a proposição de um novo modelo regulatório para as tarifas de armazenagem e capatazia demandaria a adoção de soluções diversas e fragmentadas, com diferentes tempos de execução, no bojo de cada contrato de concessão.

Ressalta-se, ainda, que no âmbito da mesma nota técnica supra, os técnicos da Agência sugeriram a inclusão de uma nova seção no capítulo referente ao uso das áreas operacionais dos aeroportos, estabelecendo condições para áreas e instalações de movimentações de cargas, o que atende ao pleito da indústria e fortalece o alinhamento das concessões aeroportuárias às melhores práticas internacionais.

Por fim, destacamos que a aplicação do princípio da liberdade tarifária para tarifas de armazenagem e capatazia em Viracopos se distanciaria da *ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services* e criaria ambiente propício ao exercício abusivo de posição dominante pelo aeroporto, de forma que apoiamos integralmente a proposta de regulação da área técnica da ANAC.

Renovando os nossos melhores votos de elevada estima e distinta consideração,



JOSÉ RICARDO BOTELHO
ALTA
CEO



ROBSON BERTOLOSSI
JURCAIB
Presidente