



## VOTO

**PROCESSO: 00058.013951/2022-05**

**RELATOR: LUIZ RICARDO DE SOUZA NASCIMENTO**

### 1. DA COMPETÊNCIA

1.1. A Lei nº 11.182/2005, estabelece em seu art. 8º, incisos X, XX e XXI a competência da Agência para regular e fiscalizar, entre outros, os serviços aéreos, os serviços auxiliares, a segurança da aviação civil, a facilitação do transporte aéreo, a movimentação de passageiros e carga e as demais atividades de aviação civil; para compor, administrativamente, conflitos de interesses entre prestadoras de serviços aéreos e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária; e para regular e fiscalizar a infraestrutura 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.

1.2. De forma complementar, o Regimento Interno da Anac, aprovado pela Resolução nº 381, de 14 de junho de 2016, prevê em seu artigo 9º como competência da Diretoria Colegiada analisar, discutir e decidir, em instância administrativa final, as matérias de competência da Agência.

1.3. Nesse sentido, fica evidente a competência da Diretoria Colegiada da Agência para deliberar sobre a matéria.

### 2. DAS PRELIMINARES

2.1. Conforme constante do relatório<sup>[1]</sup>, o presente processo iniciou-se com denúncia contra a Empresa Infra Operações Aeroportuárias Farol de São Tomé S/A (“Concessionária”), por suposto descumprimento da Resolução nº 302, de 5 de fevereiro de 2014, mais especificamente, por restrição de acesso à atividade de distribuição de combustível naquele aeroporto.

2.2. Após deliberação da Diretoria Colegiada na 20ª Reunião Deliberativa Eletrônica da Diretoria Colegiada, realizada nos dias 21 e 22/8/2023, foi determinado o desarquivamento do processo e a submissão à Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos – SRA para apurar a conduta da Concessionária à luz das normas e regulamentos vigentes, levando em consideração os documentos acostados aos autos, sem prejuízo da solicitação de outros que julgasse necessários, adotando as medidas administrativas cabíveis.

2.3. Em consequência, a SRA executou diligências e determinou, por meio do Despacho Decisório nº 2/2024/SRA<sup>[2]</sup>, à Infra Operações Aeroportuárias Farol de São Tomé S/A que, no prazo de 30 (trinta) dias a contar da ciência da decisão definitiva em âmbito administrativo:

*I - desmembre, no projeto de expansão do aeródromo, parte da área do futuro estacionamento de veículos (“Área 3” indicada pela Marlim Azul), direcionando 930m² para a instalação de novo Parque de Abastecimento de Aeronaves (PAA);*

*II - celebre instrumento contratual com a Marlim Azul Comércio e Transporte de Petróleo e Derivados Ltda., nos mesmos moldes do contrato firmado com a Beta Combustíveis S.A., para a instalação de novo PAA na área referida no item acima, prevendo preço da contraprestação e prazo de duração idênticos àquele contrato.*

2.4. Inconformada, a Concessionária recorreu, tendo sido também apresentados argumentos por parte da empresa Beta Combustíveis S.A. (“Beta”) e pela Companhia de Desenvolvimento do Município de Campos – CODEMCA, além de posteriores contrarrazões da empresa Marlim Azul Comércio e Transporte de Petróleo e Derivados Ltda.

2.5. Os documentos foram analisados pela SRA, por meio da Nota Técnica nº 29/2024/GERE/SRA<sup>[3]</sup>, e ratificada pelo Despacho Decisório nº 6/2024/SRA<sup>[4]</sup>, que acolheu o recurso apresentado pela Concessionária Infra, concedendo-lhe efeito suspensivo sobre a decisão recorrida, para, no mérito, indeferir o pedido, mantendo os termos do Despacho Decisório nº 2/2024/SRA.

2.6. Posteriormente, o processo foi encaminhado novamente à Diretoria Colegiada para apreciação do recurso, sendo atribuído a relatoria à esta Diretoria.

### **3. DOS ARGUMENTOS RECURSAIS**

3.1. Basicamente, a recorrente reitera a argumentação confrontada pela primeira instância. Assevera que há conflito de competência entre a Anac e o Município de Campos dos Goytacazes/RJ para se alterar unilateralmente as premissas do Contrato de Concessão do Heliporto Farol de São Tomé (SBFS). Alega também conflito de competência entre a Anac e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, uma vez que, a seu ver, a área técnica da Agência teria invadido a competência daquele órgão ao mencionar possíveis danos concorrenciais. Acrescenta ainda que, caso a Anac detectasse a existência de fatos que pudessem comprometer a defesa e a promoção da concorrência, esta deveria comunicá-los aos órgãos de defesa da concorrência para a adoção das providências cabíveis.

3.1.1. Suscita que o requerimento da Marlim Azul - à luz das normas de regência - deveria ser apresentado ao Poder Concedente, *in casu*, CODEMCA, e por ele analisado.

3.1.2. Argui que não houve manifestação do Poder Concedente previamente ao Despacho Decisório nº 2/2024/SRA, e que, em sua visão, altera o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e, por isso, haveria necessidade de prévia participação do Município antes de qualquer decisão. Reitera, também, a necessidade de análise do tema pelo Município, baseando-se no art. 1º-B da Resolução nº 302/2014.

3.1.3. Reforça que não há áreas disponíveis, pois todo o sítio aeroportuário já teria sido alocado em seu projeto de expansão e, por isso, teria negado o acesso à pleiteante, com base no §1º do art. 9º da Resolução nº 302/2014. Questiona a segurança jurídica da decisão da SRA, pois, caso houvesse um terceiro interessado, não haveria isonomia em seu tratamento diante da indisponibilidade de áreas.

3.1.4. Em linhas finais, alega que a inclusão de mais um fornecedor de combustível no heliporto geraria uma situação economicamente inviável e que “o risco ao SGSO se intensifica em aeródromos com grande número de elementos e veículos no pátio”.

3.1.5. Por fim, requer nulidade do Despacho Decisório nº 2/2024/SRA, que determinou a concessionária o desmembramento do projeto de expansão do aeródromo, por ausência de manifestação prévia.

3.2. Antes de me debruçar sobre as alegações, ressalto que o teor do recurso interposto pela Concessionária e das manifestações apresentadas pela Companhia de Desenvolvimento do Município de Campos - CODEMCA e pela Beta Combustíveis S.A. possuem racionais argumentativos semelhantes, de maneira que neste voto analisarei cada um deles uma única vez, sem distinção do interlocutor.

### **4. DA ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO**

4.1. Para facilitar a compreensão do presente, inicialmente, saliento que a norma objeto do litígio em debate, consta do art. 9º da Resolução nº 302, de 5 de fevereiro de 2014, *in litteris*:

Art. 9º O operador de aeródromo, observado, no que couber, o art. 40 da Lei nº 7.565/1986, e a regulamentação referente à adequação do serviço, deverá disponibilizar às empresas que atuem ou pretendam atuar na prestação de serviços auxiliares ao transporte aéreo, de abastecimento de aeronaves e de manutenção aeronáutica, nos termos e condições estabelecidos nesta Resolução, sob livre negociação, o acesso às áreas necessárias para execução de suas atividades.

§ 1º É facultado ao operador de aeródromo limitar o acesso das empresas mencionadas no caput deste artigo às áreas necessárias quando comprovadamente não houver área disponível para realização da atividade solicitada.

§ 2º Havendo limitação de acesso a que se refere o § 1º deste artigo, o operador do aeródromo deverá encaminhar à ANAC e ao ente delegatário – quando houver, no prazo de até 30 (trinta) dias da ocorrência do fato, a justificativa para a limitação adotada, e as possíveis medidas a serem adotadas para eliminação das restrições existentes, com respectivos prazos, as quais serão disponibilizadas ao público no sítio eletrônico da ANAC ou do ente delegatário. (Redação dada pela Resolução nº 717, de 13.06.2023)

4.2. Esta norma se destina a estabelecer critérios e procedimentos para a alocação e remuneração de áreas aeroportuárias e condições de acesso às mesmas, como os Parques de Abastecimento de Aeronaves. O diploma legal invoca, indissociavelmente, um olhar concorrencial, porém de maneira periférica, na exata medida para resolução de questões regulatórias, sem qualquer transbordo das competências de qualquer órgão público que seja. Assim, qualquer ação ou inação que contrarie o regulamento, caberá ao interessado, motivadamente, demonstrar as razões e plausibilidade que demonstrem que o interesse público está preservado diante de tais condutas; o que não ocorreu no caso, como adiante será demonstrado.

4.3. Isto posto, considero relevante destacar que, como já me posicionei no Voto SEI 8986658, o caso em questão se afasta de fiscalização ou de alteração do Contrato de Concessão do Heliporto, mas converge para o poder-dever da Anac de fiscalizar e fazer cumprir as normas de sua competência. Não se trata de qualquer sobreposição às competências fiscalizatórias delegadas ao Município de Campos dos Goytacazes, contudo é preciso compreender que o exercício de ambas deve ser feito em congruência aos deveres legais de cada uma.

4.4. Nesse sentido, não cabe, no presente caso, alegar competência do Município para analisar violação à Resolução nº 302/2014. Como no voto anterior, destaco que, ao editar a Resolução nº 717/2023, este Colegiado deixou claro que o disposto no art. 1º-B da Resolução 302/2014 não se aplicava aos processos iniciados até 2 de julho de 2023 em andamento na Anac, que é o presente caso, a saber:

Art. 2º O disposto no art. 1º-B da Resolução nº 302, de 2014, não se aplica aos processos em andamento na ANAC, iniciados até 2 de julho de 2023.

(Resolução nº 717/2023)

Art. 1º-B A análise e a fiscalização dos critérios para a alocação e remuneração de áreas aeroportuárias nos aeródromos delegados serão de responsabilidade dos entes delegatários.

(Resolução nº 302/2014)

4.5. As diversas ações institucionais desta Agência prezam sempre pela harmonização com os demais órgãos da Administração Pública, como vem sendo demonstrado reiteradamente nos inúmeros casos enfrentados por ela no seu dia a dia; e não é diferente aqui.

4.6. Não há no contexto processual julgamento de infração à ordem econômica, mas tão somente a apuração do cumprimento ou não, por parte de agente regulado, de normativo editado e fiscalizado por esta Agência, respeitando todo o devido processo legal. Portanto, não está afastado cotejar aspectos de promoção da concorrência no racional desenvolvido, pois imbrincado ao tema da regulação econômica, contudo não vislumbro qualquer conflito de competências com o CADE.

4.7. Neste talante, destaco que a competência de regulamentar e fiscalizar a prestação de serviços auxiliares e o acesso a áreas aeroportuárias pertence à Anac e, nesse sentido, seria ilógico supor que seus normativos fossem editados sem considerar os impactos econômicos, afinal, práticas discriminatórias e abusivas são proibidas e devem ser reprimidas pelo regulador. Interpretação diversa, aliás, faria letra morta da lei.

4.8. Com relação à necessidade de manifestação prévia do Poder Concedente, saliento que esta alegação se mostra equivocada. A Agência detém plena autonomia para fiscalizar os itens de sua competência. O Município, por meio da CODEMCA, tem conhecimento do processo desde o início das apurações por parte da SRA e tem sido devidamente notificado de todas as fases processuais, inclusive com manifestações nos autos<sup>[5]</sup>. Dessa forma, considero que a decisão ora recorrida é o meio que formaliza a aplicação da norma por parte da Agência, não cabendo qualquer necessidade de consulta prévia ao município.

4.9. Sobre a alegação de ausência de áreas físicas para implantação de um novo PAA, é importante observar que, como já dito no voto SEI 8986658, é responsabilidade do operador aeroportuário fazer as alocações de suas áreas aeroportuárias, em consonância com os dispositivos legais vigentes, incluindo não apenas a Resolução nº 302/2014, mas também o próprio Convênio de Delegação e demais dispositivos legais em vigência. Na contramão disso, caberia ao operador aeroportuário provar a impossibilidade de tal comando legal.

4.10. Nesse sentido, corroboro os argumentos trazidos pela SRA no Despacho Decisório nº 6/2024/SRA, de que, *“uma vez identificado que o aeródromo ainda dispõe de áreas livres, em que seria possível a instalação de um novo PAA, e havendo interessados em prestar serviços auxiliares em regime de concorrência no heliporto, cabe à Agência agir para garantir o livre acesso à ocupação de áreas aeroportuárias e impedir práticas discriminatórias e abusivas”*.

4.11. Como já destacado na referida decisão, a obrigação imposta não é uma negativa de autonomia do gestor, mas um esclarecimento de que a liberdade na alocação e remuneração das áreas não é absoluta e está sujeita às condicionantes legais, tal qual a Resolução nº 302/2014.

4.12. Importante lembrar que tal decisão permitiu, ainda, que o operador negociasse solução alternativa com o entrante, no intuito de dar maior autonomia ao gestor. Uma solução consensual poderia ter solucionado o processo desde seu início. No entanto, não consta dos autos qualquer iniciativa nesse sentido por parte da Concessionária. Tampouco se demonstrou qualquer adoção de medidas para mitigar a restrição de acesso, como ordena o §2º do art. 9º da Resolução nº 302/2014.

4.13. Considero também não haver uma quebra de isonomia na solução apresentada pela SRA. No caso concreto, há apenas um pleiteante de acesso ao heliporto como fornecedor de combustível, materializado pela empresa Marlim Azul. Neste momento, julgamos o caso concreto, não um caso abstrato (hipotético) e, portanto, não é razoável negar o cumprimento da norma de livre acesso, mantendo-se um único fornecedor, sob o argumento de que se possa, eventualmente, haver terceiros interessados. Casos futuros, caso ocorram, serão avaliados dentro de seu contexto específico.

4.14. Com relação à alegada inviabilidade econômica de mais um fornecedor de combustível, entendo que não merece prosperar. Na manifestação apresentada pela Beta Combustíveis S.A., é declarado que a integração vertical entre aquela empresa e a Concessionária trouxe ganhos de sinergia e diversas eficiências operacionais.

4.15. Contudo, o próprio fato de haver outro interessado em prestar o serviço e disposto a realizar investimento prévio com a instalação completa um novo PAA, por sua conta e risco, sem os alegados ganhos de eficiência da Beta, demonstra ser possível promover a concorrência na prestação do serviço de abastecimento de aeronaves naquele sítio, cujos benefícios se reverterão aos usuários do sistema. Assim,

não faz sentido sustentar a exclusividade sob o argumento de que, historicamente, houve apenas um único prestador de serviço no sítio. Portanto, na ausência de prova robusta que demonstre o contrário, tenho convicção de que este deve ser o caminho a ser perseguido.

4.16. Uma outra alegação da recorrente para justificar a exclusividade no sítio é que a concorrência deve se dar entre aeródromos e não entre prestadores de serviço em um mesmo aeroporto. De fato, a competição entre aeroportos é algo relevante e almejado no sistema de aviação civil. Contudo, da mesma forma das demais alegações, a recorrente não trouxe elementos que demonstrassem haver aeródromos substitutos ao Heliporto Farol de São Tomé, especialmente em função de sua posição geográfica e do nicho de operações aéreas atendidas e, tampouco, comprovou que eventual concorrência pudesse amenizar os efeitos do monopólio que ela deseja manter.

4.17. Sobre um possível incremento de riscos operacionais para além dos níveis aceitáveis, entendo tal alegação descabida. É dever dos provedores de serviços da aviação civil implementar controles, políticas e procedimentos claros, com vista a promover a gestão da segurança operacional no sítio, especialmente, em decorrência de alterações que venham a ocorrer no aeródromo.

4.18. Aliás, o que se espera de um sítio bem explorado é seu crescimento e alteração do *status quo*, ou seja, um aumento crescente e eficiente de suas atividades no aeroporto. Inclusive, a própria Concessionária previu em seu plano de exploração do aeródromo, a ampliação das benfeitorias esperando um maior movimento de aeronaves e, conseqüentemente, um maior número de prestadores de serviço.

4.19. De mais a mais, a demanda por combustível terá que ser atendida por qualquer que sejam os operadores presentes no sítio; e, nos autos, não restaram justificados os motivos pelos quais a operação por um novo fornecedor de combustível seria mais crítica do que a da incumbente.

4.20. À vista de todo exposto não vislumbro quaisquer razões de ordem física, técnica ou econômica que impeça a denunciante de ter acesso ao aeródromo. Ademais, a recorrente não logrou êxito em demonstrar que a exclusividade de fornecimento de combustíveis de aviação no Heliporto Farol de São Tomé é uma prática que, inequivocamente, atende ao interesse público. Assim, ao tempo que ressalto que a recorrente jamais apresentou qualquer proposta alternativa de solução ao litígio, o que poderia ter evitado a intervenção regulatória em tela, julgo que a decisão de primeira instância é assertiva em estabelecer os contornos para garantir o ingresso imediato da empresa Marlim Azul no aeródromo, em condições contratuais equivalentes às concedidas à empresa Beta Combustíveis S.A..

## 5. DO VOTO

5.1. Diante de todo exposto, **VOTO pelo CONHECIMENTO do Recurso interposto pela Concessionária Infra Operações Aeroportuárias Farol de São Tomé S.A., para, no mérito, NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo-se a decisão proferida pela Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos – SRA (SEI nº 9609461) em todos os seus termos.

5.2. Caso a decisão proposta neste Voto seja aprovada, determino a restituição dos autos à SRA para cumprimento imediato da deliberação, tendo em vista que o **efeito suspensivo concedido no Despacho Decisório nº 6/2024/SRA** (SEI nº 10002794) se extingue com o presente feito.

É como voto.

**LUIZ RICARDO DE SOUZA NASCIMENTO**  
Diretor

[2] SEI nº 9609461

[3] SEI nº 9864695

[4] SEI nº 10002794

[5] SEI 7199470, 7475386 e 9732033

---



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Ricardo de Souza Nascimento, Diretor**, em 09/07/2024, às 17:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

---



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **10220624** e o código CRC **220320A6**.

---