



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL  
SECRETARIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL  
DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS REGULATÓRIAS

NOTA TÉCNICA Nº 51/2018/DPR/SAC-MTPA

**PROCESSO Nº 50000.019608/2018-13**

**INTERESSADO: SECRETARIA EXECUTIVA DO MIINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL**

**1. INTRODUÇÃO**

O presente relatório atende às disposições da Portaria nº 2.514, de 09 de agosto de 2018 (SEI nº 1068993), do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil – MTPA, alterada pela Portaria nº 2.736, de 30 de agosto de 2018 (SEI nº 1101759) que instituiu Grupo de Trabalho – GT no âmbito deste Ministério com o objetivo de *“estudar a metodologia de cobrança das tarifas aeroportuárias de armazenagem e capatazia incidentes sobre cargas que entrarem no Brasil sob o regime de admissão temporária destinadas a eventos de natureza cívico-cultural”*. Trata-se, com isso, de analisar a questão a partir da perspectiva mais ampla possível de cargas que podem ser consideradas como destinadas a eventos de caráter “cívico-cultural” – o que, além de obras de arte, inclui por exemplo equipamentos para espetáculos teatrais e musicais.

A análise da matéria decorre de solicitação encaminhada pelo Ministério da Cultura – MinC, por meio do Aviso nº 107/2018-GM, de 21 de maio de 2018 (SEI nº 0943460), para que *“seja regulamentado o entendimento acerca da aplicação da Tabela 9 disposta no Anexo 4 do modelo de contrato da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) com concessionárias de aeroportos, a qual regulamenta os casos de admissão temporária de cargas para ‘eventos de natureza científica, esportiva, filantrópica e de caráter cívico-cultural’”* (grifo nosso). Tal medida seria necessária em virtude de “mudança de entendimento por parte de concessionárias” acerca da expressão “cívico-cultural” da tabela de tarifas aeroportuárias a serem cobradas para o armazenamento de obras de arte.

O GT é composto por membros da Secretaria-Executiva – SE e da Secretaria Nacional de Aviação Civil – SAC do MTPA, com apoio da Consultoria Jurídica, e poderá *“convidar representantes de outros órgãos e entidades públicas federais, estaduais, bem como especialistas em assuntos afetos ao tema”*. Terá prazo de duração de 30 (trinta), prorrogável por igual período. A portaria estabeleceu ainda que o relatório do GT fosse pautado nos trabalhos desenvolvidos no âmbito do MTPA por servidores da SE e da SAC em reuniões ocorridas nos dias 03, 11, 19 e 25 de julho de 2018.

**2. ANÁLISE**

**2.1. DA METODOLOGIA DE COBRANÇA DAS TARIFAS AEROPORTUÁRIAS DE ARMAZENAGEM E CAPATAZIA SOBRE CARGAS DESTINADAS A EVENTOS CÍVICO-CULTURAIS.**

Esta seção tem como objeto o estudo da metodologia de cobrança das tarifas aeroportuárias de armazenagem e capatazia para cargas que entram no Brasil sob o regime de admissão temporária e que são destinadas a eventos de natureza cívico-cultural. Busca-se aqui apresentar a legislação e dos regulamentos que ordenam a matéria, sem que se discutam ainda as competências institucionais dos órgãos afetos à questão e a interpretação de tais dispositivos ao longo do tempo.

A Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), estabelece em seu art. 37 que os aeródromos públicos poderão ser utilizados mediante *“ônus da utilização”*, cujos preços serão *“fixados em tabelas aprovadas pela autoridade aeronáutica, tendo em vista as facilidades colocadas à disposição das aeronaves, dos passageiros ou da carga, e o custo operacional do aeroporto”*.

Tal previsão se coaduna com o disposto na Lei nº 6.009, de 26 de dezembro de 1973, que determina em seu art. 2º que *“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”*. Em seu art. 3º, a Lei nº 6.009, de 1973, denomina e caracteriza um conjunto de tarifas aeroportuárias, dentre as quais a tarifa de armazenagem – devida pelo armazenamento, guarda e controle de mercadorias em terminais de carga área –, e a tarifa de capatazia – devida pela movimentação e manuseio de tais mercadorias. Ambas incidem sobre o consignatário ou transportador no caso de carga aérea em trânsito. As tarifas aeroportuárias são aprovadas pela Agência Nacional de Aviação Civil, para aplicação em todo o território nacional (art. 2º, parágrafo único, alínea “a”).

A Lei nº 6.009, de 1973, foi regulamentada pelo Decreto nº 89.121, de 06 de dezembro de 1983, que dispõe em seu art. 7º, parágrafo único, que a tarifa de armazenagem 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”*. O art. 8º do Decreto, por sua vez, estabelece que a tarifa de

capatazia será “quantificada em função do peso e natureza da mercadoria, e será devida por toda e qualquer mercadoria movimentada no local apropriado do aeroporto”. Seu art. 18, inciso IV, alínea “b”, e inciso V, estabelece que poderão ser isentos do pagamento das tarifas de armazenagem e capatazia as mercadorias e materiais destinados a “serviços necessários à segurança nacional ou por comprovada exigência do bem comum”.

Anteriormente à Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, que criou a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, a regulamentação da matéria constituía competência do Comando da Aeronáutica, nos termos do art. 18 da Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999. Coube ao Comandante da Aeronáutica aprovar a Portaria nº 219/GC-5, de 27 de março de 2001, que “aprova critérios e fixa valores para a aplicação o e a cobrança das Tarifas Aeroportuárias de Armazenagem e de Capatazia, sobre cargas importadas e a serem exportadas ou em situações especiais e dá outras providências”. Essa portaria permanece aplicável aos aeroportos que não foram concedidos à iniciativa privada – esses, por sua vez, são regulados pelos respectivos contratos de concessão.

Desse modo, ao tratar da Portaria nº 219/GC-5, de 2001, é importante enfatizar que sua aplicação se dá para os aeroportos não concedidos quando se refere a questões que foram incluídas nos contratos de concessão – caso, por exemplo, da forma de cálculo das tarifas aeroportuárias em análise neste relatório. A análise da questão em tela demanda, portanto, uma avaliação da referida portaria e dos contratos de concessão de aeroportos.

A Portaria nº 219/GC-5, de 2001, “aprova critérios e fixa valores para a aplicação e a cobrança das Tarifas Aeroportuárias de Armazenagem e de Capatazia, sobre cargas importadas e a serem exportadas ou em situações especiais e dá outras providências”. O dispositivo que enseja o debate aqui apresentado encontra-se em seu art. 14, inciso III, alínea “j”, conforme a seguir:

*Art. 14. A incidência das Tarifas Aeroportuárias de Armazenagem e de Capatazia, sobre as cargas importadas e as destinadas à exportação, será de acordo com critérios, valores e percentuais constantes das Tabelas de I a 6, em anexo, a saber:*

(...)

*III - Tabela 3 - Estabelece como calcular, cumulativamente, o preço relativo às Tarifas Aeroportuárias de Armazenagem e de Capatazia da carga importada ou em trânsito, observado o disposto no parágrafo único deste artigo, sendo aplicada nos casos de:*

(...)

*j) cargas que entrarem no País sob o regime de Admissão Temporária, destinadas, comprovadamente, aos certames e outros eventos de natureza científica, esportiva, filantrópica ou cívico-cultural;*

(...)

#### Anexo

**Tabela 3 - Preço cumulativo relativo às tarifas aeroportuárias de armazenagem e de capatazia da carga importada ou em trânsito**

Período de Armazenagem	Sobre o Peso Bruto
1º - Até 4 dias úteis	R\$ 0,08 por quilograma
2º - Para cada 2 dias úteis ou fração, além do 1º período, até a retirada da mercadoria	+ R\$ 0,08 por quilograma
Observações: 1. A tarifa mínima a ser cobrada será correspondente a R\$ 10,00 (dez reais). 2. Esta tabela se aplica aos seguintes casos:	
(...)	
j. cargas que entrarem no país sob o regime de Admissão Temporária destinadas, comprovadamente, aos certames e outros eventos de natureza científica, esportiva, filantrópica ou cívico cultural;	

Como exposto anteriormente, essa disposição contida na Portaria nº 219/GC-5, de 2001, não se aplica aos aeroportos concedidos pela União à iniciativa privada, que possuem contratos específicos – ainda que em todos a única diferença se dê em função do valor a ser cobrado, e não da metodologia de cálculo. Para melhor compreender isso, deve-se ter em mente que o *caput*, o inciso III e a alínea “j” da referida portaria, estabelecem que para efeito de cálculo das tarifas aeroportuárias de armazenagem e capatazia das cargas que menciona será utilizada uma tabela com valores distintos daqueles estabelecidos para aeroportos concedidos. Desse modo, é preciso analisar os respectivos contratos de cada aeroporto para verificar a metodologia adotada.

Ainda que o art. 14, inciso III, alínea “j” da Portaria nº 219/GC-5, de 2001, não se aplique aos aeroportos concedidos, verifica-se que em todos os contratos consta a mesma determinação de que “cargas que entrarem no País sob o regime de Admissão Temporária, destinadas, comprovadamente, aos certames e outros eventos de natureza científica, esportiva, filantrópica ou cívico-cultural” terão sua Tarifa Cumulativa de Armazenagem e Capatazia calculada conforme uma tabela que considera seu peso bruto em relação à quantidade de dias em que permanecer armazenada.

A Tabela 1, a seguir, indica os dispositivos contratuais e os valores referentes a cada um dos aeroportos concedidos, para aplicação das *Tarifas de Armazenagem e Capatazia da Carga Importada Aplicada em Casos Especiais* –

regime aplicável às cargas destinadas a eventos cívico-culturais. Trata-se de contratos assinados pela Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, em pleno exercício de suas atribuições legais.

**Tabela 1. Tarifas de Armazenagem e Capatazia de cargas destinadas a eventos de natureza cívico-cultural em aeroportos concedidos à iniciativa privada (valores até o dia 10/08/2018).**

Aeroporto	Data de assinatura do contrato de concessão	Item no Contrato de Concessão	Forma de Cálculo	Tarifa até 4 dias úteis	Tarifa para cada 2 dias úteis ou fração além do 1º período	Tarifa mínima a ser cobrada
SP/Guarulhos	14/06/2012	Anexo 4, item 2.2.6.8.8., Tabela 9	Peso bruto	R\$ 0,1613	+ R\$ 0,1613	R\$ 13,59
Viracopos	14/06/2012	Anexo 4, item 2.2.6.8.8., Tabela 9	Peso bruto	R\$ 0,1613	+ R\$ 0,1613	R\$ 13,59
Brasília	14/06/2012	Anexo 4, item 2.2.6.8.8., Tabela 9	Peso bruto	R\$ 0,1613	+ R\$ 0,1613	R\$ 13,59
BH/Confins	07/04/2014	Anexo 4, item 2.2.6.8.8., Tabela 9	Peso bruto	R\$ 0,1568	+ R\$ 0,1568	R\$ 13,59
RJ/Galeão	02/04/2014	Anexo 4, item 2.2.6.8.8., Tabela 9	Peso bruto	R\$ 0,1568	+ R\$ 0,1568	R\$ 13,59
Florianópolis	28/07/2017	Anexo 4, item 2.2.5.4.1.viii, Tabela 8	Peso bruto	R\$ 0,1543	+ R\$ 0,1543	R\$ 13,59
Fortaleza	28/07/2017	Anexo 4, item 2.2.5.4.1.viii, Tabela 8	Peso bruto	R\$ 0,1543	+ R\$ 0,1543	R\$ 13,59
Porto Alegre	28/07/2017	Anexo 4, item 2.2.5.4.1.viii, Tabela 8	Peso bruto	R\$ 0,1543	+ R\$ 0,1543	R\$ 13,59
Salvador	28/07/2017	Anexo 4, item 2.2.5.4.1.viii, Tabela 8	Peso bruto	R\$ 0,1543	+ R\$ 0,1543	R\$ 13,59
São Gonçalo do Amarante	28/11/2011	Anexo 4, item 2.2.5.8.8., Tabela 9	Peso bruto	R\$ 0,1247	+ R\$ 0,1247	R\$ 13,59

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações disponibilizadas pela ANAC em <http://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/>

Tem-se, assim, que em todos os aeroportos – sejam eles concedidos ou não à iniciativa privada –, vigora um regime em que o cálculo das tarifas aeroportuárias de armazenagem e capatazia para cargas destinadas a eventos de caráter cívico-cultural se dá a partir de seu peso bruto. Não se vislumbra na legislação e na regulamentação acolhida ou elaborada pela ANAC qualquer indicação em contrário para cargas dessa natureza. Resta, contudo, verificar em que medida uma carga pode ser considerada como destinada a eventos de natureza “cívico-cultural”. Para tanto, faz-se necessário entender o conceito de “cívico-cultural” para o correto enquadramento dessa carga em dispositivos contratuais e da Portaria nº 219/GC-5, de 2001 – e reside neste ponto a origem da questão ora em análise.

## 2.2. DAS REUNIÕES PRELIMINARES ENTRE MTPA, ANAC E MINC.

A interpretação do que seria uma carga destinada a eventos de natureza “cívico-cultural” é ponto fundamental para seu correto enquadramento na Portaria nº 219/GC-5, de 2001, e nos contratos de concessão de aeroportos. E é justamente na divergência de interpretação desse conceito entre consignatários desse tipo de carga – representados pelo Ministério da Cultura –, algumas concessionárias de aeroportos e a ANAC que se tem a origem da matéria aqui analisada. Esta seção tem como objetivo apresentar os trabalhos preliminares à constituição deste Grupo de Trabalho, com os pleitos e posicionamentos de órgãos e entidades presentes às reuniões de que trata o art. 6º da Portaria MTPA nº 2.514, de 2018.

O Ministério da Cultura – MinC, em atendimento ao pleito de entidades culturais, encaminhou ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil – MTPA, por meio do Aviso nº 107/2018-GM, de 21 de maio de 2018 (SEI nº 0943460), solicitação para que “seja regulamentado entendimento acerca da aplicação da Tabela 9 disposta no Anexo 4 do modelo de contrato da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) com concessionárias de aeroportos, a qual regulamenta os casos de admissão temporária de cargas para ‘eventos de natureza científica, esportiva, filantrópica e de caráter cívico-cultural’”. Nele, alega que alterações por concessionárias de aeroportos na forma de cobrança de tarifas de armazenagem e capatazia sobre cargas destinadas a eventos de natureza cívico-cultural, decorrentes de novo entendimento sobre o termo “cívico-cultural”, elevaram significativamente o custo de eventos como exposições de arte. Alerta ainda para as possíveis implicações de tal mudança para o setor cultural no Brasil e encaminha cópia do Ofício SEI nº 100/2018/GM-MINC, de 23 de março de 2018, em que destaca a importância de eventos como a SP-Arte – Festival Internacional de Arte de São Paulo para a geração de emprego e renda.

Transcrevemos na íntegra o Aviso nº 107/2018-GM, de modo a destacar o posicionamento do MinC acerca da questão, para em seguida tratarmos do entendimento da ANAC sobre o tema (com grifos nossos):

Senhor Ministro,

*Dirijo-me a Vossa Excelência para solicitar que seja regulamentado o entendimento acerca da aplicação da Tabela 9 disposta no Anexo 4 do modelo de contrato da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) com concessionárias de aeroportos, a qual regulamenta os casos de admissão temporária de cargas para "eventos de natureza científica, esportiva, filantrópica e de caráter cívico-cultural".*

*Houve recentemente uma mudança de entendimento por parte de concessionárias, que deixaram de aplicar a Tabela 9 para obras de arte que participariam de exposições em instituições culturais como o Museu de Arte de São Paulo e em eventos culturais como o Festival Internacional de Arte de São Paulo - SP Arte. Tal mudança acarretou uma elevação significativa nos valores cobrados, o que pode levar à inviabilidade de exposições, mostras e festivais de arte no Brasil, além de concertos, com sérios prejuízos para a cultura e para a sociedade brasileiras.*

*Até há pouco, as concessionárias aplicavam a Tabela 9, que contempla a entrada temporária de obras de arte e outros bens culturais no País, submetendo-os a tarifas calculadas sobre seu peso bruto. Tal entendimento sofreu uma repentina modificação pelas concessionárias, que passaram a cobrar a armazenagem de acordo com a Tabela 7, aplicando tarifas sobre o valor das mercadorias, com base na alegação de que eventos culturais não seriam necessariamente cívicos — o que resultou em aumento exorbitante de custos.*

*Neste sentido, o Ministério da Cultura (MinC) intercede solicitando que a aplicação da Tabela 9 seja claramente regulamentada, visto que a mudança repentina interfere negativamente no setor artístico e cultural brasileiro e pode ter como efeito a redução da circulação em território brasileiro de bens culturais que engrandecem o repertório intelectual e estimulam a sensibilidade dos cidadãos e cidadãs do País, contribuindo para uma melhor formação do capital humano da sociedade brasileira.*

*Não vemos razão objetiva para a referida mudança de entendimento, a não ser o desejo das concessionárias de elevar sua receita, o que na prática não acontecerá, pois o efeito concreto da medida será a redução do número de exposições e outros eventos de natureza cultural que contam com obras e instrumentos enviados de outros países. Todos perderão, portanto. E o Brasil se tornará uma ilha de obscurantismo num planeta em que a circulação de bens e serviços culturais é cada vez maior e mais intensa.*

***Nosso entendimento é que a expressão "cívico-cultural" abrange tanto eventos de caráter mais eminentemente cívico quanto eventos de caráter mais eminentemente cultural; e que cultura e civismo são conceitos próximos, complementares e associáveis.*** Razão pela qual, gostaríamos de pedir uma reavaliação quanto a este enquadramento, já que tal mudança interpretativa abrupta adveio da noção contestável de que "cívico-cultural" estaria diretamente associado a "patriótico" ou "militar", de acordo com as justificativas formais das concessionárias.

*Conforme destacado em matéria publicada pelo jornal Folha de S.Paulo em 4 de abril corrente, citando a diretora do SP Arte, Fernanda Feitosa — cujo entendimento vai ao encontro da posição já defendida pelo MinC no Ofício SEI n2100/2018/GM-MINC, de 23 de março de 2018, remetido à Anac "(...) civismo não se restringe a patriotismo. O acesso à cultura é um direito do cidadão e, portanto, eventos culturais são, por natureza, cívicos". Civismo se traduz não só como conduta militar, mas também como comportamento de uma nação e de uma sociedade.*

*A motivação para a mudança de classificação não encontra respaldo frente a uma interpretação constitucional, condizente com o atual Estado Democrático de Direito. Nossa Constituição inclui o acesso à cultura e a liberdade de criação artística e intelectual, de manifestação e de expressão entre os princípios e garantias fundamentais. Não pode o Estado privilegiar as manifestações patrióticas para fins de benefícios em preços públicos. Nem ser um agente de restrição objetiva do direito de acesso.*

*Além disso, a própria etimologia da palavra "cívico" remete ao conceito de cidadania, que alberga sob o prisma jurídico uma miríade de significados. Nesse ponto, o conceito jurídico de cidadania ampliou-se, através da inserção constitucional da cláusula social, para contemplar novas forma de participação do indivíduo no Estado, abrangendo o gozo dos direitos políticos e civis, bem como de direitos econômicos, sociais e culturais, conforme a Constituição. A cultura integra o repertório básico da cidadania; é, portanto, essencialmente cívica.*

*Em outras palavras, tudo aquilo que permite ao indivíduo efetivamente exercer os direitos fundamentais de que é titular, dentre os quais se insere o direito à fruição da cultura, remete aos conceito de civismo e de cidadania. Desse modo, estabelecer uma interpretação de que matéria "cívico-cultural" só diz respeito a eventuais assuntos patrióticos significa amesquinhar e distorcer o próprio conceito jurídico subjacente aos termos em apreço.*

*A vinculação do conceito de civismo a assuntos patrióticos ou militares remete a uma vetusta interpretação advinda de regras estabelecidas no Decreto-Lei nº 2869, de 12 de setembro de 1969, que dispunha sobre a inclusão da matéria Educação Moral e Cívica como disciplina obrigatória na grade curricular do sistema educacional brasileiro, conforme regulamentação do Ministério da Educação e Cultura existente à época. Contudo, essa interpretação não é mais condizente com a ordem constitucional estabelecida a partir de 1988, que tem como prisma interpretativo a prevalência dos direitos fundamentais. **O conceito de civismo não pode mais ser restrito e deve ser atrelado ao ideário valorativo da cidadania previsto na Constituição de 1988.***

*A identificação do ideário de civismo ou de cidadania exclusivamente à defesa da pátria ou a assuntos de ordem militar é uma atitude própria de regimes totalitários e, portanto, não merece ser defendida no atual momento do país.*

*Noutro giro, a interpretação fixada na regulamentação de admissão temporária de cargas gera uma indevida diferenciação entre bens culturais que ingressam no país, sem que haja qualquer justificativa constitucional ou legal que autorize tal medida. Permitir que bens culturais classificados como de natureza "cívica" tenham tratamento diferenciado dos demais bens culturais para fins de ingresso no Brasil cria injustificável diferenciação entre bens de estatura e importância indistinta.*

*Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, bem como os atos internacionais de que o Brasil é signatário, tais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 22 e 27), de 1948, a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1996, não estabelecem qualquer possibilidade de diferenciação entre os bens culturais existentes, motivo pelo qual se torna inapropriado o novo entendimento a respeito da aplicação da Tabela 9 do Contrato da Anac com concessionárias de aeroportos.*

*Ademais, levando em consideração as competências deste Ministério, que lhe possibilitam prestar informações técnicas e conceituais pertinentes à sua área de atuação, é válido destacar que as palavras compostas têm significado único e também decomposto, decorrente da justaposição de dois termos que não combinam, mas que formam uma consciência de ampliada abrangência, sem despersonalizar um ou outro sentido.*

*São diversos os exemplos desse tipo de composto na Língua Portuguesa. Complementarmente aos compostos sintagmáticos, é também comum que um composto por justaposição seja constituído de duas ou mais palavras que não se articulam normalmente. Nos compostos sintagmáticos — formados por duas ou mais palavras sintaticamente incompatíveis entre si — não se estabelece diretamente relação sintática de uma palavra com a outra.*

**O termo "cívico-cultural" está classificado sintaticamente como um composto não-sintagmático por coordenação, tal qual, por exemplo, "socioeconômico". Nesta expressão, ambos os conceitos continuam existindo individualmente: "socioeconômico" mantém sua compreensão relativa a fatos sociais e a fatos econômicos, em conjunto ou separadamente. Ou seja, nestas expressões, ambas as palavras funcionam com seus conceitos próprios e podem, juntas, formar um terceiro mérito que não tira delas suas essências basilares. Portanto, pode-se dizer que "cívico-cultural" refere-se tanto ao objeto cívico quanto ao objeto cultural.**

*Por hermenêutica, pode-se destacar ainda que todo o conjunto da cultura é um produto cívico, pois "cívico" refere-se a comportamento. A cultura é um ativo antropológico que contém fatos de identidade nacional, com ou sem o aspecto militar ou patriótico. Neste sentido, toda produção cultural é um símbolo pátrio e compõe o modus vivendi da nação, pois compõe sua identidade, sua imagem perante terceiros, e expressa modos de ser, estar, pensar e criar de seus cidadãos e cidadãs.*

*Cabe destacar que a questão também está sendo discutida na Justiça Federal, na 22ª Vara Federal de Campinas/SP, em que o Museu de Arte de São Paulo (MASP) obteve liminar favorável para que seja aplicado o critério previsto na Tabela 9 do contrato de concessão do Aeroporto Internacional de Viracopos sobre seis obras cedidas pelo Museu Nacional de Arte Moderna do Reino Unido que compõem exposição temporária do MASP que teve início no dia 17 de maio. Tal desfecho sinaliza que a Justiça interpreta como plausível este pleito.*

*Assim sendo, considerando ainda a noção precípua de que o acesso à cultura é um direito fundamental que o Estado deve promover, solicito a Vossa Excelência apoio para a reavaliação quanto à interpretação e aplicação da Tabela 9, bem como a devida regulamentação do termo "cívico-cultural", possibilitando, assim, a viabilização de exposições e inúmeros outros eventos culturais que correm o risco de serem dificultados ou cancelados caso esta recente mudança interpretativa perdure.*

*Esperando contar com a colaboração de Vossa Excelência, coloco este Ministério à disposição para esclarecimentos adicionais necessários.*

Em seguida, o MinC enviou ao MTPA o Aviso nº 124/2018-GM, de 13 de junho de 2018 (SEI nº 0979647), em que propõe a criação de um grupo de trabalho “visando discutir e regulamentar a cobrança por aeroportos de tarifas de armazenagem de obras de arte e instrumentos musicais”, a ser criado e coordenado pelo MTPA com participação do MinC como convidado. O MinC informou que indicaria representantes do Gabinete do Ministro, do Instituto Brasileiro de Museus – Ibram e do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan.

No dia 03 de julho de 2018, às 10 horas, foi realizada reunião na Sala de Reuniões da Secretaria-Executiva do MTPA com participação de representantes deste Ministério, bem como da ANAC, do MinC e do Ibram. A ANAC apresentou um breve histórico acerca da regulamentação da matéria e informou que as disposições contidas na Portaria nº 219/GC-5, de 2001, foram incorporadas aos contratos de concessão. Observou ainda que não caberia à Agência definir o significado da expressão “cívico-cultural”, conquanto a mesma esteja presente em seus normativos. O MinC, por sua vez, questionou acerca da possibilidade de que fosse elaborada uma nova tabela, com intuito de tornar mais clara a questão. Os representantes do MTPA destacaram que o Ministério não teria competência para alterar a Portaria nº 219/GC-5, de 2001, sendo esta uma atribuição da ANAC. De modo geral, houve consenso sobre a necessidade de aprofundamento do debate, com participação de outras entidades interessadas.

No dia 11 de julho de 2018, às 16 horas, no mesmo local, foi realizada uma segunda reunião para tratar do tema, igualmente com a participação de representantes do MTPA, da ANAC, do MinC e do Ibram. Foi definido um cronograma de reuniões para apresentações por parte de entidades ligadas ao tema, tanto sob a perspectiva cultural como do setor aeroportuário, com intuito de subsidiar as análises por parte de Grupo de Trabalho a ser constituído. O Ibram manifestou-se acerca da importância da questão para o setor cultural e solicitou que fosse mantida a sistemática de cobrança das tarifas de armazenagem e capatazia calculada sobre o peso bruto da carga destinada a eventos cívico-culturais. A Secretaria Nacional de Aviação Civil – SAC do MTPA, por sua vez, propôs o encaminhamento de ofício à ANAC para que a Agência se manifestasse acerca da matéria.

O MinC ainda enviou ao MTPA o Aviso nº 144/2018-GM, de 13 de julho de 2018, em que agradece o convite para sua participação nas duas reuniões, reitera a solicitação para formalização do Grupo de Trabalho e propõe a oitiva de representantes da sociedade civil ligados ao setor cultural afetados pela alteração de entendimento acerca da tabela de cobrança de tarifas de armazenagem e capatazia.

Considerando as dissonâncias entre os posicionamentos da SAC/MTPA e da ANAC nas duas reuniões realizadas, foi encaminhado ao Diretor-Presidente da ANAC o Ofício nº 203/2018/GAB-SAC/SAC, de 17 de julho de 2018 (SEI nº 1028249), em que solicita análise e manifestação da Agência acerca do Aviso nº 107/2018-GM, do Ministério da Cultura.

No dia 19 de julho de 2018 foi realizada a terceira reunião entre representantes do MinC, Ibram, MTPA e ANAC, com participação ainda de entidades culturais (Associação Brasileira das Produtoras Independentes das Artes Visuais – Arte Brasil e Fundação Bienal de São Paulo). Na ocasião, os representantes das entidades culturais puderam expor seu entendimento de que “durante anos a interpretação que vinha sendo feita pelo poder público quanto ao conceito de evento de natureza cívico-cultural era ampla e, após a concessão, as concessionárias passaram a se utilizar a interpretação extremamente restritiva, que esvaziou quase que inteiramente o significado da expressão evento cívico-cultural” e que “o não enquadramento na tabela 09 da taxa de armazenagem onera demasiadamente a internalização dos bens culturais, em evidente desestímulo e comprometimento à promoção da cultura, bem assegurado constitucionalmente”.

Quanto à alegação de que “durante anos a interpretação que vinha sendo feita pelo poder público quanto ao conceito de evento de natureza cívico-cultural era ampla”, verifica-se que tal interpretação vem sendo dada pelos operadores aeroportuários e não se tem notícias de um posicionamento contrário dos órgãos reguladores – qual seja, o Departamento de Aviação Civil – DAC até 2006 e a ANAC a partir daquele ano.

No dia 25 de julho de 2018 foi realizada a 4ª reunião do grupo de estudos, com participação de representantes do MTPA, ANAC, MinC, Ibram e da Associação Nacional das Empresas Administradoras de Aeroportos – ANEEA, que apresentou seu posicionamento acerca da matéria. O termo “cívico-cultural” deveria, conforme os representantes da ANEEA, ser interpretado de forma que abranja tanto o conceito de “cívico”, que remeteria a “patriotismo”, quanto o conceito de “cultura”. Apenas um evento que agregasse tais características – ser “cívico” e “cultural” – deveria ensejar a aplicação da tabela de tarifas aeroportuárias de armazenagem e capatazia por peso. Ademais, os representantes da ANEEA salientaram que a forma de cobrança por peso bruto não remunera adequadamente o serviço prestado pelos aeroportos, pois avarias na carga enquanto essa se encontra em seus terminais implicariam em responsabilização do concessionário.

Em atenção ao ofício da SAC, o Superintendente de Regulação Econômica de Aeroportos da ANAC respondeu por meio do Ofício nº 87/2018/SRA-ANAC, de 26 de julho de 2018(SEI nº 1046048), em que destaca que “a previsão de aplicação da tabela de casos especiais às tarifas de armazenagem e capatazia de cargas sob o regime de admissão temporária destinadas a eventos cívico-culturais constitui caso típico de política pública setorial” e que “houve a manutenção dessa previsão normativa nos contratos de concessão”, que se constituiu como “objeto de diretriz política à época das primeiras concessões”. A ANAC lembra ainda que já havia sido instada pela SAC “a se manifestar sobre o tema após receber reclamação de um usuário por meio de sua Ouvidoria”, tendo solicitado esclarecimentos ao operador aeroportuário.

Transcrevemos igualmente na íntegra o Ofício nº 87/2018/SRA-ANAC, de modo a apresentar o posicionamento da ANAC sobre a questão (com grifos nossos):

*Senhor Secretário,*

- 1. Em atenção ao Ofício nº 203/2018/GAB-SAC/SAC (2036130), encaminhado por essa Secretaria Nacional de Aviação Civil do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (SNAC), que solicita análise e manifestação da Agência acerca das considerações elencadas pelo Ministério da Cultura no Aviso Ministerial nº 107/2018-GM, de 21 de maio de 2018, esclarecemos o que segue.*
- 2. O aviso em epígrafe refere-se a mudança de entendimento por parte de concessionárias que deixaram de aplicar às obras de arte que participam de exposições em instituições culturais a Tabela 9 - Tarifas de Armazenagem e de Capatazia da Carga Importada Aplicada em Casos Especiais do Anexo 04 dos Contratos de Concessão. Essa tabela é aplicável aos casos de cargas que entrem no país sob o regime de admissão temporária, destinadas, comprovadamente, aos certames e outros eventos de natureza científica, esportiva, filantrópica ou cívico-cultural. Ato contínuo, a discussão se dá em torno da etimologia do termo cívico-cultural, incorporado aos Contratos de Concessão a partir da Portaria nº 219/CG-5, de 27 de março de 2001, do Comando da Aeronáutica.*
- 3. Inicialmente, cabe destacar que a previsão de aplicação da tabela de casos especiais às tarifas de armazenagem e capatazia de cargas sob o regime de admissão temporária destinadas a eventos cívico-culturais constitui caso típico de política pública setorial materializada por meio da Portaria nº 219/CG-5/2001. Com o advento das concessões de infraestrutura aeroportuária houve a manutenção dessa previsão normativa nos contratos de concessão, o que foi inclusive objeto de diretriz política à época das primeiras concessões.*
- 4. Considerando os esclarecimentos acima, cabe destacar que a Agência, dadas as regulamentações vigentes, realiza fiscalização acerca do cumprimento das normas, o que muitas vezes ocorre a partir de reclamações e denúncias de usuários. Nessa esteira, cabe lembrar que, em momento pretérito, por meio do Ofício nº 1/2018/DPR/SAC (1412141), de 09/01/2018, a SNAC instou a ANAC a se manifestar sobre o tema após receber reclamação de um usuário por meio de sua Ouvidoria.*
- 5. Como tipicamente ocorre em situações desse tipo, esta Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos — SRA/ANAC solicitou esclarecimentos ao operador aeroportuário por meio do Ofício nº 1/2018/GERE/SRA-ANAC (1418597) com a finalidade de buscar subsídios que pudessem contribuir para a elucidação do questionamento apresentado.*
- 6. Por meio do Ofício nº DR/0082/2018 (1526992), de 30/01/2018, em anexo, recebemos as considerações da Concessionária, que alegou utilizar o significado de cívico-cultural conforme regras gramaticais da língua portuguesa para fundamentar o critério utilizado na cobrança. Ainda, de acordo com o administrador aeroportuário, na aplicação da Tarifa Cumulativa de Armazenagem e Capatazia da Carga Importada Aplicada em Casos Especiais, deve-se observar a natureza da destinação da importação e não a natureza do objeto da importação, tampouco da gratuidade ou onerosidade do evento.*

7. Por meio do Ofício nº 16/2018/GERE/SRA-ANAC (1503279), após análise do conteúdo do Ofício nº DR/0082/2018, **esta área técnica encaminhou resposta à SNAC considerando satisfatórios os esclarecimentos apresentados pela Concessionária, conforme abaixo transcrito.**

6. Vale destacar que não existe regulamentação específica sobre a matéria. Sem prejuízo de eventuais discussões específicas, esta área técnica considerou os esclarecimentos apresentados satisfatórios e encaminha em anexo o documento DR/0082/2018 para conhecimento.

8. Vale destacar que, **por configurar matéria de política pública setorial - o que tipicamente ocorre quando se escolhe, por motivos políticos (não regulatórios), conceder benefícios ou ônus a setores específicos - sem relação direta com a competência da ANAC para estabelecer o regime tarifário de exploração da infraestrutura aeroportuária (pelo qual a infraestrutura disponibilizada deve ser adequadamente remunerada), não está entre as atribuições legais desta Agência a emissão de regulamentação específica sobre conceitos associados às diferentes políticas públicas que permeiam a Portaria nº 219/CG-5/2001 e, por conseguinte, aos Contratos de Concessão vigentes.** Vale frisar ainda que a referida portaria e os Contratos de Concessão incorporam outros objetos de política pública de diferentes setores, indo bem além da discussão em tela associada a eventos de natureza cívico-cultural.

9. Nesse sentido, **eventual alteração ou regulamentação do alcance de políticas públicas setoriais deve ser feita pelo formulador de política pública, e não pelo regulador.** Não obstante, é fundamental lembrar que essas alterações podem gerar impactos sobre o equilíbrio econômico-financeiros dos Contratos de Concessão, o que naturalmente seria avaliado nos casos concretos.

10. Outro ponto fundamental a ser mencionado é o princípio de remuneração da infraestrutura aeroportuária (e dos serviços associados). Conforme estabelece a ICAO por meio do Doc. 9082 — ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services, um dos quatro princípios chave de precificação é a relação com custos (cost-relatedness), pelo qual a cobrança de tarifas aeroportuárias deve estar relacionada com seus custos (não apenas operacionais, mas também associados a riscos e custos de oportunidade). Nesse sentido, quanto maior o alcance de políticas públicas que subsidiem um maior número de atividades, maiores serão as distorções de preços relativos geradas e menor será a aderência às recomendações da ICAO e boas práticas regulatórias internacionais.

11. Por fim, vale mencionar que esta Superintendência estuda incluir a revisão da Portaria nº 219/CG5/2001 na Agenda Regulatória 2019-2020 da ANAC. Caso isso ocorra de fato, esta Agência discutirá com a sociedade uma revisão estrutural da regulação econômica do mercado de importação e exportação de cargas no Brasil, ainda sujeito a restrições concorrenciais e uma regulação altamente interventiva e detalhista, o que vai de encontro às melhores práticas regulatórias internacionais e contraria as Diretrizes para a Qualidade Regulatória da ANAC.

A ANAC menciona no Ofício nº 87/2018/SRA-ANAC ter respondido à SAC acerca de questionamento formulado após receber reclamação de um usuário por meio da Ouvidoria do MTPA. Cumpre ressaltar que tal resposta, contida no Ofício nº 16/2018/GERE/SRA-ANAC, de (SEI nº 1503279), está contida no Processo nº 50001.000742/2017-50, de acesso restrito, nos termos do art. 31 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, por conter informações pessoais. Desse modo, este relatório não considerará, para fins de análise, os documentos contidos em processos sobre os quais pesem restrições de acesso.

Considerando as 4 (quatro) reuniões realizadas e as correspondências entre SAC e ANAC, a Secretaria-Executiva enviou ao Gabinete do Ministro em 08 de agosto de 2018 o Memorando nº 30/2018/ASS1 LC/GAB/SE, com Minuta de Portaria (SEI nº 1066084) para constituição do presente Grupo de Trabalho. A Portaria nº 2.514, de 09 de agosto de 2018 (SEI nº 1068993), constituiu oficialmente o Grupo de Trabalho no âmbito do MTPA para tratar da matéria.

O MinC enviou ainda o Aviso nº 189/2018-GM, de 10 de agosto de 2018 (SEI nº 1077700), constante do Processo nº 01400.004724/2018-10, em que apresenta práticas internacionais sobre a admissão temporária de cargas destinadas a eventos culturais. Trata-se de resultado preliminar de consulta realizada por aquele Ministério do Ministério das Relações Exteriores – MRE sobre as modalidades de cobrança de tarifas aeroportuárias de armazenagem e capatazia em aeroportos no exterior.

Percebem-se, portanto, dois pontos fundamentais que devem ser endereçados neste relatório nas seções subsequentes:

1. Como interpretar o conceito de “cívico-cultural” à luz da Portaria nº 219/GC-5, de 2001, e dos contratos de concessão de aeroportos; e
2. A quem compete alterar as disposições da Portaria nº 219/GC-5, de 2001, e os contratos de concessão.

### 2.3. DO CONCEITO DE “CÍVICO-CULTURAL” À LUZ DA PORTARIA Nº 219/GC-5, DE 2001, E DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO.

Como exposto anteriormente, tanto a Portaria nº 219/GC-5, de 2001, como os contratos de concessão de aeroportos estabelecem que o cálculo das tarifas de armazenagem e capatazia de cargas destinadas a eventos cívico-culturais deve se dar sobre seu peso bruto. Resta na divergência sobre o conceito de “cívico-cultural” a origem do problema em análise. Dirimi-la impõe analisar inicialmente como tal conceito tem sido aplicado ao longo dos anos.

A Portaria nº 219/GC-5, de 2001, não inovou no marco regulatório o setor ao incluir tal disposição em seu texto. Uma análise acerca das sucessivas revogações de portarias que culminaram na vigência da Portaria nº 219/GC-5, de 2001, indica que esse dispositivo regulatório encontra-se presente na metodologia de cálculo das tarifas de armazenagem há 35 (trinta e cinco) anos. A Portaria nº 942/GM5, de 22 de agosto de 1983 (publicada no Diário Oficial da União, Seção 1, de 29 de agosto de 1983, pp. 15161-15164), já previa que “as mercadorias que entrarem no País sob o regime de admissão temporária, destinadas a certames e outros eventos de natureza científica, esportiva, filantrópica ou cívico-cultural” teriam sua cobrança de tarifas aeroportuárias de armazenagem e capatazia calculada sob seu peso bruto, nos termos de seu art. 13, inciso X.

Não se trata, portanto, de uma nova regra no marco regulatório do setor – foi estabelecida pelo Ministério da Aeronáutica em 1983 e tem sido aplicada da mesma forma há 35 (trinta e cinco) anos. Contudo, a Portaria nº 219/GC-5, de 2001, não se aplica aos aeroportos concedidos, como exposto anteriormente. Ela apresenta valores a serem utilizados para o cálculo das tarifas de armazenagem e capatazia de cargas destinadas a eventos cívico-culturais. Se tais valores não são aplicáveis aos aeroportos concedidos, a portaria não é aplicável a esse conjunto de aeroportos.

Poder-se-ia argumentar que os contratos de concessão, a despeito de manter o mesmo texto da Portaria nº 219/GC-5, de 2001, constituem-se como novos regulamentos acerca da matéria, aplicáveis apenas aos respectivos aeroportos. Com isso, a interpretação acerca do termo “cívico-cultural” poderia ser distinta daquela praticada historicamente ao longo de sucessivas portarias do Ministério e do Comando da Aeronáutica. Contudo, a ANAC deveria, para tanto, ter submetido a proposta de mudança de interpretação a audiências públicas durante os processos de concessão de aeroportos à iniciativa privada – o que não ocorreu.

Em síntese: a Portaria nº 219/GC-5, de 2001, manteve quando de sua publicação uma regra que era praticada havia quase 18 (dezoito) anos, estabelecida pela Portaria nº 942/GM5, de 1983. Os contratos de concessão – assinados entre 2011 e 2017 – incorporaram o mesmo texto existente na portaria. Não houve qualquer menção durante o processo de concessões à possibilidade de que os contratos teriam uma interpretação distinta sobre o conceito de “cívico-cultural” – logo, deve-se entender que a interpretação dos contratos de concessão deve ser a mesma aplicável à Portaria nº 219/GC-5, de 2001.

A própria ANAC reconhece em seu Ofício nº 87/2018/SRA-ANAC, de 26 de julho de 2018, que o termo “cívico-cultural” foi “*incorporado aos Contratos de Concessão a partir da Portaria nº 219/GC-5, de 27 de março de 2001, do Comando da Aeronáutica*” e que “*com o advento das concessões de infraestrutura aeroportuária houve a manutenção dessa previsão normativa nos contratos de concessão, o que foi inclusive objeto de diretriz política à época das primeiras concessões*”.

Em 2013, contudo, durante audiência pública acerca das concessões dos aeroportos do Rio de Janeiro/Galeão e de Belo Horizonte/Confins a questão foi objeto de questionamento e análise por parte da ANAC. Na Contribuição nº 1912, constante do Relatório de Contribuições da Audiência Pública nº 5/2013, é apontada possível “imprecisão terminológica” acerca do item que trata da tabela aplicável a cargas destinadas a eventos cívico-culturais:

#### CONTRIBUIÇÃO Nº 1912

*(...) vale ressaltar a imprecisão terminológica do item 2.2.6.8.8, que acaba por conferir tratamento tarifário benéfico às cargas no regime de admissão temporária destinadas a, dentre outras atividades, a eventos “cívico-culturais”. Valeria reformular esse conceito a fim de clarificar a finalidade do dispositivo, sob pena de se desonerar eventos de notada natureza mercadológico-empresarial, tais como shows e espetáculos da grande indústria internacional de entretenimento. Dado que a intenção manifesta do dispositivo é desonerar eventos de caráter não-mercadológico, ou de menor apelo comercial, convém diferenciar as situações, de modo a deixar explícita e (sic)” (nota do GT: a Contribuição nº 1912 parece incompleta no relatório da audiência pública).*

Em resposta, a ANAC informou apenas que “para fins de definição das tarifas aplicáveis às concessões dos referidos aeroportos, deverão ser considerados os valores vigentes para as tarifas aeroportuárias relativas aos aeroportos objeto do Edital de Leilão ANAC nº 2/2011”. É importante destacar essa questão: a Agência, quando informada de possível “imprecisão terminológica” do termo “cívico-cultural” limitou-se apenas a dizer que deveriam ser considerados os valores vigentes das tarifas aeroportuárias.

Ora, se o cálculo dos “valores vigentes para as tarifas aeroportuárias” de armazenagem e capatazia para tais cargas se dava até o processo de concessão conforme uma tabela que prevê como referência seu peso bruto – e não o valor CIF –, a resposta da ANAC à Contribuição nº 1912 da referida audiência pública indica que seriam mantidos os valores praticados. Se em sua resposta a ANAC tivesse informado que o concessionário poderia unilateralmente alterar essa forma de cobrança, haveria outros elementos que condicionariam as propostas apresentadas por cada consórcio nos leilões dos aeroportos.

#### 2.4. DAS COMPETÊNCIAS INSTITUCIONAIS PARA ALTERAÇÃO DA PORTARIA Nº 219/GC-5, DE 2001, E DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO.

Faz-se necessária, por fim, uma análise acerca dos órgãos e entidades de relevância para a questão. A importância de tal medida se dá em virtude de divergências entre posicionamentos adotados pelo Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil – MTPA e a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC durante as reuniões mencionadas

pela Portaria nº 2.514, de 2018, em seu art. 6º, acerca das atribuições e papéis de cada órgão na resolução do problema em tela.

A ANAC argumenta em seu Ofício nº 87/2018/SRA-ANAC, de 26 de julho de 2018 (SEI nº 1046048), que a questão em análise não possui *“relação direta com a competência da ANAC para estabelecer o ‘regime tarifário de exploração da infraestrutura aeroportuária’ e que não estaria entre suas atribuições legais ‘a emissão de regulamentação específica sobre os conceitos associados às diferentes políticas públicas que permeiam a Portaria nº 219/GC-5/2001 e, por conseguinte, aos Contratos de Concessão vigentes’*. A Agência entende que *“eventual alteração ou regulamentação do alcance de políticas públicas setoriais deve ser feita pelo formulador de política pública, e não pelo regulador”*.

Passamos inicialmente à análise das competências institucionais do MTPA. O Ministério tem suas competências institucionais dispostas na Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Dentre as áreas de competência do Ministério estabelecidas no art. 57 da referida lei, tem-se a *“aviação civil e infraestruturas aeroportuárias e de aeronáutica civil, em articulação, no que couber, com o Ministério da Defesa”*. Isso compreende, conforme o art. 58 da lei, *“a formulação, a coordenação e a supervisão das políticas nacionais”* (inciso I); e a *“coordenação dos órgãos e das entidades do sistema de aviação civil”*, igualmente em articulação com o Ministério da Defesa no que couber (inciso VI).

A lei estabelece ainda que integra a estrutura básica do MTPA o Conselho de Aviação Civil – CONAC, ao qual compete *“estabelecer as diretrizes da política relativa ao setor de aviação civil”* (art. 57, inciso I, e art. 58). O CONAC é presidido pelo Ministro de Estado dos Transportes, Portos e Aviação Civil e composto ainda por um conjunto de ministérios elencados no art. 3º do Decreto nº 3.564, de 17 de agosto de 2000 ( *“Art. 3º São membros do Conselho: I - o Ministro de Estado da Defesa; II - o Ministro de Estado das Relações Exteriores; III - o Ministro de Estado da Fazenda; IV - o Ministro de Estado da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; V - o Ministro de Estado do Turismo; VI - o Chefe da Casa Civil da Presidência da República; VII - o Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; VIII - o Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública; IX - o Ministro de Estado dos Transportes, Portos e Aviação Civil; e X - o Comandante da Aeronáutica”*)

Conquanto possa parecer que existe uma sobreposição de competências entre o MTPA e o CONAC em relação a uma política nacional para a aviação civil, deve-se observar que tais atribuições são complementares. Para que uma política nacional relativa à aviação civil seja formulada ou alterada, é necessário que o CONAC estabeleça a diretriz que a norteará. E é justamente a partir de tais diretrizes, estabelecidas por meio de resolução do CONAC, que o MTPA deve formular, coordenar e supervisionar uma política nacional de aviação civil.

É preciso destacar, porém, que se encontra em vigor uma política de tal natureza – a Política Nacional de Aviação Civil – PNAC, aprovada pelo Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009, que *“corresponde ao conjunto de diretrizes e estratégias que nortearão o planejamento das instituições responsáveis pelo desenvolvimento da aviação civil brasileira, estabelecendo objetivos e ações para esse setor”*.

Dentre as ações gerais elencadas pela PNAC a esse respeito, incluem-se:

- Promover a segurança jurídica nas relações de consumo existentes no setor de aviação civil;
- Assegurar a adequada regulamentação dos direitos e obrigações dos usuários, dos prestadores de serviços aéreos, da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária civis, de forma a prover o equilíbrio no relacionamento entre as partes e minimizar o contencioso administrativo e judicial;

Trata-se exatamente da essência do pleito encaminhado pelo Ministério da Cultura em seu Aviso nº 107/2018/GM, de 2018. A PNAC contém ainda diversas outras diretrizes aplicáveis à questão aqui analisada, dentre as quais destacamos:

- Garantir a prestação do serviço adequado, por meio da fiscalização dos prestadores de serviços aéreos, de infraestrutura aeroportuária e aeronáutica civis;
- Estimular a gestão eficaz e a consolidação de ambiente institucional e regulatório favorável ao desenvolvimento da aviação civil;
- Garantir a segurança jurídica e a redução dos riscos regulatórios, visando incentivar investimentos na aviação civil brasileira;
- Assegurar regulação econômica clara e bem definida, que propicie a estabilidade aos investidores públicos e privados, visando ao aumento dos investimentos e a ampliação da oferta de serviços de transporte aéreo;
- Assegurar a transparência e a publicidade da atividade regulatória;
- Manter atualizado o marco legal que rege a aviação civil brasileira, promovendo consulta junto aos agentes do setor;
- Desenvolver incentivos econômicos e regulatórios de forma a gerir a demanda e otimizar o uso dos aeroportos, ordenando os serviços de transporte aéreo;
- Estimular o investimento privado na construção e operação de aeródromos;

- Promover o crescimento do setor por meio da regulação eficiente do mercado, de estímulos a investimentos privados e do incentivo à concorrência, visando coibir práticas anticoncorrenciais e assegurar a prestação adequada de serviços, a modicidade dos preços e a garantia dos direitos dos usuários;
- Propor medidas que permitam a utilização eficiente da infraestrutura aeroportuária, tais como diferenciação tarifária entre os diversos aeroportos ou em um mesmo aeroporto nos horários de maior demanda.

Percebem-se diretrizes na PNAC que apontam para a possibilidade de alteração do regime tarifário vigente, especialmente caso se entenda que o estímulo à concorrência entre aeroportos, a investimentos privados e à eficiência na utilização da infraestrutura aeroportuária passa por uma revisão da metodologia de cálculo de tarifas aeroportuárias como as de armazenagem e capatazia na situação aqui em análise. Contudo, é necessário que qualquer alteração nesse sentido seja precedida de um amplo debate entre o setor público e privado.

A ANAC foi criada pela Lei nº 11.182, de 27 de dezembro de 2005, que estabelece em seu art. 2º que a competência para regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária é da União. A regulamentação e a fiscalização de tais atividades, por sua vez, se dão *“por intermédio da ANAC e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo”*.

Conforme o art. 3º da Lei nº 11.182, de 2005, a ANAC deverá, no exercício de suas competências, observar e implementar orientações, diretrizes e políticas estabelecidas pelo governo federal, especialmente no que se refere, dentre outros aspectos, ao estabelecimento do modelo de concessão de infraestrutura aeroportuária, a ser submetido ao Presidente da República (inciso II). Nesse sentido, a Agência atua como autoridade de aviação civil com as prerrogativas necessárias ao exercício de sua competência (art. 5º).

A atuação da ANAC, nos termos do art. 8º da Lei nº 11.182, de 2005, deve se dar no sentido de *“adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade”*. Percebem-se no *caput* do art. 8º três elementos fundamentais para a ANAC relativos ao exercício de suas competências:

1. Deve adotar medidas que atendam ao interesse público;
2. Deve adotar medidas que visem ao desenvolvimento da aviação civil, da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária do Brasil; e
3. Deve atuar com independência, pautada nos princípios da legalidade, impessoalidade e publicidade – e, obviamente, da moralidade e da eficiência, dispostos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

Cabe à ANAC, para tanto, conforme o art. 8º da Lei nº 11.182, de 2005:

1. Regular e fiscalizar as atividades de aviação civil (inciso X);
2. Regular e fiscalizar a infraestrutura aeroportuária (inciso XXI);
3. Conceder ou autorizar a exploração da infraestrutura aeroportuária, no todo ou em parte (inciso XXIV);
4. Estabelecer o regime tarifário da exploração da infraestrutura aeroportuária, no todo ou em parte (inciso XXV);
5. Reprimir infrações à legislação, inclusive quanto aos direitos dos usuários, e aplicar as sanções cabíveis (inciso XXXV);
6. Decidir, em último grau, sobre as matérias de sua competência (inciso XLIII);
7. Deliberar, na esfera administrativa, quanto à interpretação da legislação sobre infraestrutura aeroportuária, inclusive em casos omissos, quando não houver orientação normativa da Advocacia-Geral da União.

À Diretoria da ANAC, órgão colegiado de deliberação máxima, compete exercer o poder normativo da Agência, sendo vedada a delegação dessa competência a qualquer órgão ou autoridade. Ademais, o Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006, em seu art. 24, inciso XXII, atribui à Diretoria da ANAC, a competência de deliberar, na esfera administrativa, quanto à interpretação da legislação e sobre os casos omissos.

O processo decisório no âmbito da ANAC deverá, conforme o art. 26 da Lei nº 11.182, de 2005, obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, eficiência, moralidade e publicidade, sendo assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa. É importante observar ainda que o art. 27 da referida lei determina que ***“as iniciativas ou alterações de atos normativos que afetem direitos de agentes econômicos, inclusive de trabalhadores do setor ou de usuários de serviços aéreos, serão precedidas de audiência pública convocada e dirigida pela ANAC”*** (grifo nosso).

Em síntese, tem-se que a ANAC depende, para o exercício de suas competências, de orientações, diretrizes e políticas estabelecidas pelo governo federal. Ao MTPA cabe coordenar os órgãos e entidades do sistema de aviação civil – dentre os quais a ANAC e as concessionárias de aeroportos –, e formular, coordenar e supervisionar a política nacional de aviação civil. Ao CONAC, por fim, cabe definir as diretrizes para a política relativa à aviação civil.

Uma vez detalhadas as atribuições de cada um dos órgãos previstas em lei, é necessário verificar em que medida o caso concreto se aplica a tais competências. Em outras palavras: a quem compete regular a matéria?

O que a ANAC argumenta, em seu Ofício nº 87/2018/SRA-ANAC é que “a previsão de aplicação da tabela de casos especiais às tarifas de armazenagem e capatazia de cargas sob o regime de admissão temporária destinadas a eventos cívico-culturais constitui caso típico de política pública setorial materializada por meio da Portaria nº 219/CG-5/2001”. E completa: “Com o advento das concessões de infraestrutura aeroportuária houve a manutenção dessa previsão normativa nos contratos de concessão, o que foi inclusive objeto de diretriz política à época das primeiras concessões”.

Conforme a própria ANAC, no referido ofício, tem-se que:

1. À época das primeiras concessões houve diretriz política para que fosse aplicada a cobrança das tarifas de armazenagem conforme o peso bruto da carga destinada a eventos de natureza cívico-cultural; e
2. Há na Portaria nº 219/GC-5, de 2001, uma política pública que prevê a aplicação da cobrança das tarifas de armazenagem conforme o peso bruto da carga destinada a eventos de natureza cívico-cultural.

Percebe-se que tal disposição regulatória não apenas teria sido mantida no regulamento que trata das tarifas de armazenagem e capatazia (a Portaria nº 219/GC-5, de 2001), como teria havido, segundo a ANAC, diretriz para que fosse mantida nas concessões de aeroportos à iniciativa privada. A ANAC argumenta, contudo, que não caberia a ela realizar “eventual alteração ou regulamentação do alcance” do que chama de “políticas públicas setoriais”:

*Vale destacar que, por configurar matéria de política pública setorial - o que tipicamente ocorre quando se escolhe, por motivos políticos (não regulatórios), conceder benefícios ou ônus a setores específicos - sem relação direta com a competência da ANAC para estabelecer o regime tarifário de exploração da infraestrutura aeroportuária (pelo qual a infraestrutura disponibilizada deve ser adequadamente remunerada), não está entre as atribuições legais desta Agência a emissão de regulamentação específica sobre conceitos associados às diferentes políticas públicas que permeiam a Portaria nº 219/CG-5/2001 e, por conseguinte, aos Contratos de Concessão vigentes. Vale frisar ainda que a referida portaria e os Contratos de Concessão incorporam outros objetos de política pública de diferentes setores, indo bem além da discussão em tela associada a eventos de natureza cívico-cultural.*

*Nesse sentido, eventual alteração ou regulamentação do alcance de políticas públicas setoriais deve ser feita pelo formulador de política pública, e não pelo regulador. Não obstante, é fundamental lembrar que essas alterações podem gerar impactos sobre o equilíbrio econômico-financeiros dos Contratos de Concessão, o que naturalmente seria avaliado nos casos concretos.”* (Ofício nº 87/2018/SRA-ANAC, de 26 de julho de 2018, grifo nosso)

Se concordássemos com as considerações da ANAC de que há um elemento de política pública setorial na Portaria nº 219/GC-5, de 2001, e de que houve diretrizes durante o estabelecimento do modelo de concessões de aeroportos no sentido de que a cobrança da tarifa de armazenagem e capatazia de cargas destinadas a eventos cívico-culturais se dê por seu peso bruto, como poderia a Agência admitir uma mudança por parte de concessionários acerca da interpretação de uma política e diretrizes que são emanadas pelo governo federal?

Mesmo que se considerasse plausível a concepção de que se trata de uma “política pública setorial”, não teria havido por parte do governo federal – tanto pelo Poder Executivo como pelo Poder Legislativo –, qualquer orientação no sentido de que o modelo adotado até o presente momento deveria ser modificado em favor de uma cobrança baseada no valor das cargas em questão. Desse modo, permanecendo inalterada o que a ANAC chama de “política pública setorial”, dever-se-ia manter a cobrança das tarifas aeroportuárias nos moldes que vinham sendo adotados.

No entanto, com relação a tarifas aeroportuárias, as competências atribuídas pela Lei nº 6009, de 1973, ao Ministro da Aeronáutica, hoje transferidas ao Ministro dos Transportes, Portos e Aviação Civil, excetuando-se as competências de estabelecimento do regime tarifário de competência da ANAC, restringem-se exclusivamente a concessões de isenções em casos específicos a tarifas de armazenagem e de capatazia. A Lei nº 6.009, de 1973, é exaustiva nos casos passíveis de isenções de tarifas aeroportuárias, com exceção do disposto no art. 7º, IV, incisos “a” e “b”:

Art. 7º Ficam isentos de pagamento:

(...)

IV - Da Tarifa de Armazenagem:

- a) - as mercadorias e materiais destinados a entidades privadas ou públicas da Administração Direta ou Indireta, quando ocorrerem circunstâncias especiais criadas pelo Governo Federal, por motivos independentes da vontade dos destinatários; por prazo inferior a trinta dias e mediante despacho concessivo da isenção do Ministro da Aeronáutica; [\(Redação dada pelo Decreto Lei nº 2.060, de 1983\)](#)
- 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.

(...)

§ 1º - Poderão ser isentas de pagamento de Tarifa de Capatazia 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. [\(Incluído pelo Decreto Lei nº 2.060, de 1983\)](#)

§ 2º - O despacho do Ministro da Aeronáutica, concessivo da isenção, poderá referir-se ao total ou parte da importância correspondente ao valor da tarifa. [\(Incluído pelo Decreto Lei nº 2.060, de 1983\)](#)

Verifica-se assim que a Lei permite que o Ministro dos Transportes, Portos e Aviação Civil trate exclusivamente de isenções de pagamento de tarifas de armazenagem e capatazia em situações específicas, estabelecendo assim os limites de sua atuação. Como o objeto de análise deste Grupo de Trabalho não trata de isenções tarifárias, não há amparo legal para atuação do MTPA distinta das estabelecidas em Lei. Dessa forma, todas as medidas infralegais para estabelecimento de valores, metodologia de cálculo e estrutura tarifária são, *stricto sensu*, estabelecimento de regime tarifário de competência da ANAC.

Se entendermos que a Portaria nº 219/GC-5, de 2001, trata de matéria circunscrita ao estabelecimento do regime tarifário de exploração da infraestrutura aeroportuária – competência da ANAC nos termos do art. 8º, inciso XXV da Lei nº 11.182, de 2005 –, caberia apenas à Agência a revisão da referida norma. Mas deve-se observar que, para tanto, seria necessária a realização de “audiência pública convocada e dirigida pela ANAC”, conforme o art. 27 da mesma lei, posto se tratar de alteração de ato normativo que afeta “direitos de agentes econômicos”. Uma mudança de entendimento por parte da ANAC acerca da interpretação do disposto na Portaria nº 219/GC-5, de 2001, sem que para tanto tenha havido um processo de discussão com as diversas partes interessadas implica em graves prejuízos à segurança jurídica do setor.

Nesse sentido, sob qualquer perspectiva que se escolha abordar a questão – seja como meramente afeta o estabelecimento de um regime tarifário pela ANAC ou como uma questão de política pública setorial –, verifica-se que não caberia à Agência dar entendimento sobre a matéria da forma como procedeu, em que simplesmente aceita a mudança de interpretação por parte de um ente por ela regulado, sem adotar os procedimentos formais já elencados. Não houve por parte do governo federal – tanto pelo Poder Executivo como pelo Poder Legislativo –, qualquer orientação no sentido de que o modelo adotado até o presente momento deveria ser fixado em favor de uma cobrança baseada no valor CIF das cargas em questão.

Este Grupo de Trabalho entende, não obstante, que a questão se insere no âmbito das competências da ANAC para estabelecer o regime tarifário de exploração da infraestrutura aeroportuária, sendo desnecessária diretriz por parte deste Ministério para que proceda a qualquer alteração da Portaria nº 219/GC-5, de 2001.

### 3. DOCUMENTOS RELACIONADOS

- Portaria nº 2.514, de 09 de agosto de 2018 (SEI nº 1068993)
- Portaria nº 2.736, de 30 de agosto de 2018 (SEI nº 1101759)
- Aviso nº 107/2018-GM, de 21 de maio de 2018 (SEI nº 0943460)
- Aviso nº 124/2018-GM, de 13 de junho de 2018 (SEI nº 0979647)
- Ofício nº 203/2018/GAB-SAC/SAC, de 17 de julho de 2018 (SEI nº 1028249)
- Ofício nº 87/2018/SRA-ANAC, de 26 de julho de 2018 (SEI nº 1046048)
- Memorando nº 30/2018/ASS1 LC/GAB/SE, com Minuta de Portaria (SEI nº 1066084)
- Aviso nº 189/2018-GM, de 10 de agosto de 2018 (SEI nº 1077700)

### 4. CONCLUSÃO

Considerando-se os levantamentos realizados e as questões analisadas nas seções anteriores deste Relatório, este Grupo de Trabalho conclui que:

1. A matéria objeto deste GT é de natureza regulatória, uma vez que versa exclusivamente sobre o estabelecimento do regime tarifário, de competência da ANAC, nos termos do art. 8º, inciso XXV, da Lei nº 11.182/2005;
2. No âmbito da Agência, cabe exclusivamente à Diretoria Colegiada fixar os entendimentos sobre a matéria, no uso da competência dada pelo art. 24, inciso XXII, do Decreto nº 5.731/2006; e
3. As diretrizes de política pública emanadas da PNAC são suficientes para deliberação da ANAC na sua esfera de competência.

Adicionalmente, com o objetivo de zelar pela necessária segurança jurídica que permeia a matéria, este Grupo de Trabalho sugere que seja recomendado à ANAC que, quando da interpretação efetiva da norma em comento, ou

no decorrer de um eventual processo de revisão da mesma, considere o fato de que a norma em comento vem sendo aplicada com entendimento mais amplo do termo “cívico-cultural”, pelo menos, há 35 anos.

Sendo essas as conclusões do Grupo de Trabalho, em atendimento às disposições da Portaria MTPA nº 2.514, de 09 de agosto de 2018, encaminhe-se o presente relatório à Secretaria-Executiva para conhecimento e demais providências julgadas cabíveis na alçada daquela unidade.

**RONEI SAGGIORO GLANZMANN**  
COORDENADOR

**GUSTAVO PACHECO FORTES FLEURY**  
RELATOR

**ANTÔNIO MARIA ESPÓSITO NETO**  
MEMBRO

**RICARDO CHAVES DE MELO ROCHA**  
MEMBRO

**RICARDO TOLEDO BORGES**  
MEMBRO



Documento assinado eletronicamente por **Ronei Saggioro Glanzmann, Diretor do Departamento de Políticas Regulatórias**, em 06/09/2018, às 15:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por **Gustavo Pacheco Fortes Fleury, Coordenador**, em 06/09/2018, às 15:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Chaves De Melo Rocha, Coordenador Geral de Serviços Aéreos Domésticos**, em 06/09/2018, às 16:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por **Antonio Maria Esposito Neto, Coordenador Geral de Acompanhamento de Mercado**, em 06/09/2018, às 16:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Toledo Borges, Chefe da Assessoria de Articulação**, em 06/09/2018, às 19:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.transportes.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.transportes.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1114135** e o código CRC **33BAF803**.