



VOTO

PROCESSO: 00058.054691/2023-09

RELATOR: LUIZ RICARDO DE SOUZA NASCIMENTO

1. DA COMPETÊNCIA

1.1. A Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, conferiu competência à Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC para regular e fiscalizar a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, bem como conceder ou autorizar a exploração da infraestrutura aeroportuária, no todo ou em parte (art. 8º, incisos XXI, XXIV e XLIII).

1.2. No âmbito da Agência, por força do Regimento Interno, aprovado pela Resolução n.º 381, de 14 de julho de 2016, conforme art. 41, incisos VII e XXII, compete à Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos - SRA efetuar a gestão dos contratos de concessão de aeroportos, e, por consequência, a formulação de propostas de aditamentos contratuais, além de avaliar os procedimentos de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de aeroportos, iniciados de ofício ou a pedido da concessionária, bem como submeter à decisão da Diretoria Colegiada o processo de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de aeroportos, quando a avaliação sugerir o deferimento do pedido. Ainda, conforme o Regimento Interno, em seu art. 9º, *caput*, compete à Diretoria, em regime de colegiado, analisar, discutir e decidir em instância administrativa final as matérias de competência da Agência.

1.3. Pelo exposto, restam atendidos os requisitos de competência quanto à elaboração da proposta, deliberação e decisão.

2. DA ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Início o presente voto rememorando os esforços empreendidos por esta Agência para, diante da vertiginosa queda de demanda causada pela pandemia do COVID-19, estruturar reequilíbrios econômico-financeiros aos contratos de concessão aeroportuária frente a alocação de riscos neles estabelecida. Nesse sentido, segundo a matriz contratual, repisa-se que o evento em questão foi enquadrado nos riscos do Poder Concedente, discriminado no do Contrato de Concessão.

2.2. A fim de fixar um cenário econômico-financeiro para a mensuração dos impactos da pandemia, estabeleceram-se, ao longo dos anos, procedimentos que visavam a mensurar o impacto da pandemia na demanda por transporte aéreo.

2.3. Em 2020, adotou-se o orçamento planejado para aquele ano, com os devidos ajustes, aprovado pelo corpo diretivo da Concessionária, para apurar os efeitos do evento no período de março a dezembro.

2.4. A partir de 2021, a ANAC passou a estabelecer cenários base transversais, aplicáveis a todos os contratos de concessão, de forma a estimar os impactos da pandemia nos contratos em vigor. Não se olvide a complexidade envolvida em tais estimativas, já que todas as variáveis macroeconômicas utilizadas para o cálculo dos respectivos fluxos de caixa marginais - previsão de crescimento do PIB, taxa de inflação, etc. - são apuradas em âmbito nacional, o que não necessariamente reflete as particularidades locais de cada infraestrutura aeroportuária disponível nem o impacto da pandemia no perfil de utilização de cada aeroporto. Também se verificou a necessidade, por parte da área técnica, em adotar premissas objetivas e simplificadoras para projeção da demanda a fim de expurgar efeitos diversos sobre a economia

que poderiam ter afetado o PIB em um cenário em que o evento não tivesse ocorrido. Mesmo diante de todas as dificuldades mencionadas, esta Agência estabeleceu, em 2021 e 2022, com um método transparente, objetivo e isonômico a todos os contratos, um cenário base que buscou atenuar os prejuízos ao setor aéreo, garantindo o adequado reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos à Concessionárias.

2.5. Para o ano de 2023, o cenário é ainda mais desafiador. Os impactos da pandemia deixaram de ser autoevidentes, não se verificando mais restrições à circulação de pessoas e ao funcionamento de atividades comerciais, bem como o cumprimento de medidas sanitárias relacionadas, entre outras, que afetavam diretamente a demanda do setor. O que se observa, atualmente, são efeitos da pandemia quantificáveis nos números de passageiros transportados, meticulosamente acompanhados por esta Agência, os quais registram, frente a 2022, um crescimento médio nacional da ordem de grandeza dois dígitos - que não pode ser explicado exclusivamente pelo crescimento do PIB no presente ano e seus impactos ordinários na demanda por transporte aéreo. De fato, no ano corrente, a aviação civil brasileira ainda está passando pela retomada da drástica redução da demanda implicada por todo contexto pandêmico.

2.6. No caso concreto em epígrafe, observa-se que a Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos - SRA analisou o pleito da Concessionária, nos termos da Nota Técnica nº. 146/2023/GERE/SRA^[1], e concluiu pela adoção, se assim aprovado por este Colegiado, da demanda do cenário base de 2022 como parâmetro limitador das estimativas de prejuízos decorrentes do evento.

2.7. Quando cotejado com o cenário base de 2022, ou mesmo com o cenário real vivenciado em 2019, depreende-se que a pandemia continua provocando frustração de demanda à Concessionária, notadamente pelos efeitos já mencionados anteriormente. Num contrafactual, julgo inadequado ignorar os efeitos da pandemia sobre a diferença de comportamento entre a demanda de 2023 da aviação civil brasileira e seu comportamento nos anos anteriores à pandemia, atribuindo-os exclusivamente a flutuações ordinárias de demanda ou outros efeitos cuja alocação de riscos cabe à Concessionária.

2.8. Cabe também avaliar a adequabilidade da escolha, pela área técnica, da manutenção da demanda projetada para o cenário base de 2022 no cálculo do reequilíbrio para o ano de 2023. Conforme assinalado pela área técnica, as projeções realizadas por esta Agência visam a garantir o direito ao reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos sem, contudo, atribuir indevidamente ao Poder Concedente toda a variação de demanda esperada pela Concessionária em suas projeções no cenário pré-pandêmico.

2.9. Julgo adequada, no mérito, tal simplificação metodológica, que busca estimar os prejuízos dos aeroportos em função da pandemia, porém considerando que outros fatores tenham contribuído para um desempenho inferior do setor em relação às projeções feitas no cenário pré-pandêmico.

2.10. Adoto, portanto, tais argumentos como razões do presente voto, inclusive quanto à definição dos valores envolvidos e a forma de recomposição, a compensação por meio de abatimento das contribuições fixa e variável devidas pela Concessionária, mediante prévia anuência do Ministério de Portos e Aeroportos.

2.11. Ressalto ainda que o cálculo do reequilíbrio foi realizado considerando a diferença entre os fluxos de caixa operacional representativos dos cenários base adotado e o realizado no período de janeiro a dezembro de 2023. No entanto, a fim de permitir a aferição do montante mais próximo da realidade dos prejuízos causados pelo evento, será necessária a revisão do fluxo de caixa marginal em 2024, substituindo os valores estimados pelos efetivamente realizados no mesmo período.

2.12. Quanto à análise da Procuradoria Federal Especializada junto à ANAC, ressalto que aquela opinou pela regularidade do feito, não vislumbrando óbices jurídicos ao seu prosseguimento, recomendando, em breve síntese, a busca pela celebração de aditivos consensuais bilaterais, a fim de que

as partes se comprometam de forma definitiva com as soluções ajustadas. Nesse sentido, julgo que tal recomendação deva ser incorporada, pela área técnica, em eventuais pedidos congêneres no futuro, que permitam às partes discutir amplamente as premissas adotadas nas pretensões almejadas, visando a garantir o interesse público, a segurança jurídica dos contratos e reduzir a litigiosidade das contendas administrativas.

2.13. No caso concreto, frente a não adesão por parte da Concessionária aos termos propostos pela área técnica, julgo adequada a forma inicial proposta pela SRA, de decisão^[2] da Diretoria Colegiada no sentido de aprovar a revisão extraordinária do Contrato de Concessão, conforme procedeu esta Agência nos anos de 2020 a 2022.

2.14. Após toda análise técnica pertinente, entendo adequada a proposta trazida pela SRA de valor de desequilíbrio no ano de 2023, correspondente a R\$ 55.010.090,70 (cinquenta e cinco milhões, dez mil e noventa reais e setenta centavos), na data-base de 31 de dezembro de 2023.

2.15. Ressalto que, conforme recomendado pela Procuradoria junto à ANAC, após deliberação da Diretoria, deve haver comunicação ao Ministério de Portos e Aeroportos, para que se manifeste quanto à forma de recomposição ora proposta.

3. DO VOTO

3.1. Ante o exposto, considerando os elementos constantes nos autos, em especial a análise técnica formulada pela SRA, bem como a manifestação da Procuradoria Federal Especializada junto à ANAC, **VOTO FAVORAVELMENTE** à proposta de aprovação da revisão extraordinária do Contrato de Concessão nº 004/2017/ANAC - SBFZ, em razão dos impactos da pandemia de COVID-19 no ano de 2023, na forma proposta pela área técnica^[2].

3.2. Havendo a aprovação da Diretoria Colegiada em relação ao voto, determino o encaminhamento do feito ao Ministério de Portos e Aeroportos, para que se manifeste no que concerne à proposta de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro por meio sua incorporação à indenização devida à Concessionária.

É como voto.

LUIZ RICARDO DE SOUZA NASCIMENTO

Diretor

[1] SEI 9169630

[2] Proposta de Ato 9276805



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Ricardo de Souza Nascimento, Diretor**, em 05/12/2023, às 11:22, 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 **9403537** e o código CRC **2776743D**.