

JUSTIFICATIVA

Concessão para ampliação, manutenção e exploração dos Aeroportos integrantes do Bloco Sul (Aeroporto Internacional de Curitiba - Afonso Pena (SBCT), Aeroporto Internacional de Foz do Iguaçu – Cataratas (SBFI), Aeroporto Internacional de Navegantes - Ministro Victor Konder (SBNF), Aeroporto de Londrina - Governador José Richa (SBLO), Aeroporto de Joinville - Lauro Carneiro de Loyola (SBJV), Aeroporto de Bacacheri (SBBI), Aeroporto Internacional de Pelotas - João Simões Lopes Neto (SBPK), Aeroporto Internacional de Uruguaiana - Rubem Berta (SBUG) e Aeroporto Internacional de Bagé - Comandante Gustavo Kraemer (SBBG)), **Bloco Central** (Aeroporto de Goiânia - Santa Genoveva (SBGO), Aeroporto Internacional de São Luís - Marechal Cunha Machado (SBSL), Aeroporto de Teresina - Senador Petrônio Portella (SBTE), Aeroporto de Palmas - Brigadeiro Lysias Rodrigues (SBPJ), Aeroporto de Petrolina - Senador Nilo Coelho (SBPL) e Aeroporto de Imperatriz - Prefeito Renato Moreira (SBIZ)) e **Bloco Norte** (Aeroporto Internacional de Manaus - Eduardo Gomes (SBEG), Aeroporto Internacional de Porto Velho - Governador Jorge Teixeira de Oliveira (SBPV), Aeroporto de Rio Branco - Plácido de Castro, localizado no Município de Rio Branco (SBRB), Aeroporto Internacional Cruzeiro do Sul (SBCZ), Aeroporto Internacional de Tabatinga (SBTT), Aeroporto de Tefé (SBTF) e Aeroporto Internacional de Boa Vista - Atlas Brasil Cantanhede (SBBV)).

I - DA INTRODUÇÃO

1. Trata-se de processo administrativo iniciado com vistas à condução do processo de desestatização dos aeroportos de Curitiba/PR, Foz do Iguaçu/PR, Navegantes/SC, Londrina/PR, Joinville/SC, Bacacheri/PR, Pelotas/RS, Uruguaiana/RS e Bagé/RS, formando o Bloco Sul; dos aeroportos de Goiânia/GO, São Luís/MA, Teresina/PI, Palmas/TO, Petrolina/PE e Imperatriz/MA, formando o Bloco Central; e dos aeroportos de Manaus/AM, Porto Velho/RO, Rio Branco/AC, Cruzeiro do Sul/AC, Tabatinga/AM, Tefé/AM e Boa Vista/RR, formando o Bloco Norte, em cumprimento aos termos do Decreto n.º 9.972 de 14 de agosto de 2019.

2. A presente justificativa tem por objetivo apresentar o histórico do processo, as etapas que deram origem aos estudos e documentos que darão sustentabilidade ao certame e o contexto atual que aponta para a necessidade de realização de nova consulta pública de caráter complementar àquela realizada entre os meses de fevereiro e março de 2020, sob o nº 003/2020.

II - DO HISTÓRICO

3. Após proposta de qualificação pelo Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República – PPI, por meio da Resolução nº 52, de 8 de maio de 2019, o Governo Federal, com o objetivo, entre outros, de melhorar a qualidade dos serviços e a infraestrutura aeroportuária para os usuários, incluiu no Programa Nacional de Desestatização vinte e dois aeroportos que serão concedidos em três blocos, com a seguinte configuração:

Bloco Sul: formado pelo Aeroporto Internacional de Curitiba - Afonso Pena (SBCT), Aeroporto Internacional de Foz do Iguaçu – Cataratas (SBFI), Aeroporto Internacional de Navegantes - Ministro Victor Konder (SBNF), Aeroporto de Londrina - Governador José Richa (SBLO), Aeroporto de Joinville - Lauro Carneiro de Loyola (SBJV), Aeroporto de Bacacheri (SBBI), Aeroporto Internacional de Pelotas - João Simões Lopes Neto (SBPK), Aeroporto Internacional de Uruguaiana - Rubem Berta (SBUG) e Aeroporto Internacional de Bagé - Comandante Gustavo Kraemer (SBBG);

Bloco Central: formado pelo Aeroporto de Goiânia - Santa Genoveva (SBGO), Aeroporto Internacional de São Luís - Marechal Cunha Machado (SBSL), Aeroporto de Teresina - Senador Petrônio Portella (SBTE), Aeroporto de Palmas - Brigadeiro Lysias Rodrigues (SSPS), Aeroporto de Petrolina - Senador Nilo Coelho (SBPL) e Aeroporto de Imperatriz - Prefeito Renato Moreira (SBIZ); e

Bloco Norte: formado pelo Aeroporto Internacional de Manaus - Eduardo Gomes (SBEG), Aeroporto Internacional de Porto Velho - Governador Jorge Teixeira de Oliveira (SBPV), Aeroporto de Rio Branco - Plácido de Castro, localizado no Município de Rio Branco (SBRB), Aeroporto Internacional Cruzeiro do Sul (SBCZ), Aeroporto Internacional de Tabatinga (SBTT),

Aeroporto de Tefé (SBTF) e Aeroporto Internacional de Boa Vista - Atlas Brasil Cantanhede (SBBV).

4. Por intermédio do Decreto n.º 9.972 de 14 de agosto de 2019, a proposta de inclusão dos citados aeroportos no PND foi efetivamente aprovada pelo Exmo. Sr. Presidente da República, que designou a ANAC como responsável pela execução e pelo acompanhamento do processo de desestatização, sob supervisão do Ministério da Infraestrutura, o qual foi instituído como responsável pela condução e aprovação dos estudos, projetos, levantamentos ou investigações que subsidiem a modelagem da desestatização dos aeroportos elencados.
5. Em cumprimento às atribuições conferidas no Decreto acima citado, coube ao Ministério da Infraestrutura a seleção e aprovação dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) para os vinte e dois aeroportos. Por conseguinte, os EVTEAs foram aprovados por meio do Edital de Seleção de Estudos nº 1/2019, em 24/12/2019.
6. Nesse ponto, há que se consignar que o processo de elaboração dos documentos jurídicos para esta nova rodada de desestatizações foi ajustado para atender aos ditames da Instrução Normativa nº 81 do Tribunal de Contas da União, de 20 de junho de 2018, no sentido de que não fossem enviados àquela Corte de Contas documentos que não fossem definitivos, qual seja, que não tivessem passado pelo crivo da discussão pública e deliberação da Diretoria Colegiada da Agência. Desse modo, finalizados os Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental dos vinte e dois aeroportos que compõem esta rodada, esses EVTEAs foram encaminhados a esta Agência para, após deliberação inicial da Diretoria Colegiada, submissão ao processo de consulta pública em conjunto com os documentos jurídicos ora apresentados.
7. Nesse interstício, foi recebido pela Anac o Ofício nº 92/2020/GAB-SAC/SAC, com informações a respeito das diretrizes do Governo Federal a serem contempladas na elaboração do processo licitatório relativo à exploração das infraestruturas aeroportuárias, confirmando que os aeroportos a serem concedidos devem ser agrupados em blocos, conforme já relacionados acima.

8. Para tanto, definiu que devem ser consideradas as situações patrimoniais dos Complexos Aeroportuários que serão objeto de concessão, conforme documento anexo ao supracitado ofício, mencionando que os zoneamentos civis militares anexados àquele expediente são os que vigoram no presente momento. Destaca, no entanto, que se encontram em processo de conclusão os novos zoneamentos dos Aeroportos de Porto Velho/RO - Governador Jorge Teixeira de Oliveira e Boa Vista/RR - Atlas Brasil Cantanhede, bem como os zoneamentos de São Luís/MA - Marechal Cunha Machado e Bacacheri/PR. Dessa forma, assim que as Portarias forem publicadas, os zoneamentos atualizados deverão ser considerados para o objeto da concessão.
9. Estabeleceu como obrigação das Concessionárias a desapropriação dos imóveis necessários à realização de investimentos ao longo da concessão cuja fase executória não tenha ainda sido iniciada, e a respectiva indenização dos proprietários.
10. Apontou o dever de observação aos investimentos elencados nos Estudos de Viabilidade aprovados pelo Ministério da Infraestrutura quando do estabelecimento dos investimentos obrigatórios previstos nos Planos de Exploração Aeroportuária de cada aeroporto, com observância às especificações:
 - a) Para todos os aeroportos deverão ser sanadas eventuais não conformidades existentes e deverá ser prevista a recuperação e manutenção do nível de serviço, com dimensionamento das áreas aeroportuárias e provimento de capacidade adequada para o atendimento à demanda ao longo de todo o prazo da concessão;
 - b) As adequações de infraestrutura deverão obedecer à seguinte regra geral: a Concessionária deverá realizar todas as adequações necessárias para que os aeroportos estejam habilitados a operar, no mínimo, com aeronaves código 3C, em pista tipo instrumento (IFR) não precisão sem restrição, noturno e diurno, até o fim da Fase 1B do contrato de concessão, a qual prevê os investimentos obrigatórios iniciais nos aeroportos;
 - i) Para o Aeroporto de Bacacheri/PR, a Concessionária deverá realizar as adequações necessárias para que o aeroporto esteja habilitado a operar, no mínimo, com aeronaves código 2B, em pista tipo instrumento (IFR) não precisão sem restrição, noturno e diurno, até o fim da Fase 1B do contrato de concessão.
 - ii) Para o Aeroporto de Foz do Iguaçu/PR – Cataratas, caso o atendimento às diretrizes aqui expostas demande a construção de nova Pista de Pouso e Decolagem, a Concessionária deverá realizar

as adequações necessárias na infraestrutura de modo a tornar o aeroporto apto a operar, no mínimo, com aeronaves código 4D, em pista tipo instrumento (IFR) não precisão sem restrição, noturno e diurno;

c) A Fase 1B dos contratos, a qual prevê os investimentos obrigatórios iniciais nos aeroportos, descrita no Plano de Exploração Aeroportuária (PEA), deverá ter prazo máximo de 36 meses contados a partir da data de eficácia dos contratos;

i) Caso as adequações da infraestrutura decorrentes das diretrizes aqui expostas demandem a construção de nova Pista de Pouso e Decolagem, essa deverá estar concluída e operacional em até 60 meses, contados da data de eficácia do contrato.

d) Para dimensionamento dos terminais de passageiros e infraestruturas associadas dos aeroportos abaixo especificados, deverá ser considerada, para fase inicial de investimentos, demanda equivalente a 1,3 vezes a quantidade de assentos da maior aeronave que operar no aeroporto (ou total de assentos, em caso de simultaneidade):

i) Aeroportos de Joinville/SC - Lauro Carneiro de Loyola, Pelotas/RS, Uruguaiana/RS - Rubem Berta, Bagé/RS - Comandante Gustavo Kraemer, Rio Branco/AC - Plácido de Castro, Boa Vista/RR - Atlas Brasil Cantanhede, Cruzeiro do Sul/AC, Tabatinga/AM, Tefé/AM, Palmas/TO - Brigadeiro Lysias Rodrigues, Petrolina/PE - Senador Lino Coelho e Imperatriz/MA - Prefeito Renato Moreira.

e) A Concessionária deverá realizar todas as adequações necessárias para que, nos aeroportos Classes III e IV, conforme RBAC 153, sejam processados passageiros via pontes de embarque, de acordo com critérios mínimos a serem definidos pela ANAC; e

f) A eventual adoção de Proposta Apoiada não deve abarcar os investimentos obrigatórios iniciais.

11. Também foi definido que as Contribuições ao Sistema sigam sistemática:

a) Estabelecer, como condição para a eficácia dos contratos de concessão, que as adjudicatárias ou concessionárias deverão pagar, a título de Contribuição Inicial, 50% (cinquenta por cento) do Valor Presente Líquido (VPL) do fluxo de caixa livre de cada bloco de aeroportos, antes da incidência de qualquer contribuição ao sistema, conforme apurado nos EVTEAs selecionados no âmbito do Edital de Chamamento Público de Estudos nº 2/2019, de 18 de março de 2019;

b) A Contribuição Variável corresponderá ao percentual sobre a totalidade da receita bruta da Concessionária necessário a que o VPL do projeto, após o pagamento da Contribuição Inicial, se torne zero; e

c) A primeira Contribuição Variável deverá ter como base a receita bruta referente ao quinto ano-calendário completo da concessão, contado a partir da Data de Eficácia do Contrato. A partir de então, as alíquotas deverão ser

linearmente crescentes nos 5 anos subsequentes, sendo as demais parcelas anuais calculadas a partir do percentual de contribuição variável definida.

12. Foi definido que devem constar em documentos jurídicos (minutas de edital e contrato) que, conforme premissas apresentadas pelo Ministério da Infraestrutura nos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, não foram considerados para cálculo dos valores mínimos de outorga o acesso ao benefício do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (REIDI), instituído pela Lei nº 11.488/2007. Por esta razão, os proponentes não deverão considerar em seus lances o acesso ao supramencionado benefício. Também devem constar nesses documentos jurídicos que não foram considerados nos fluxos de caixa livres dos aeroportos o acesso aos benefícios instituídos pela Medida Provisória nº 2.199, de 24 de agosto de 2001, alterada pela Lei nº 13.799, de 3 de janeiro de 2019.
13. Definiu-se que a comprovação do pagamento dos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental e do custo associado à condução da sessão pública do leilão seja feita pela adjudicatária ou concessionária de cada bloco de aeroportos, como condição prévia à assinatura do Contrato de Concessão. Especificamente em relação ao custeio dos programas de adequação do efetivo da Infraero, determinou-se que sua comprovação fosse condição prévia à assinatura do Contrato de Concessão apenas para os Blocos Sul e Norte.
14. Ainda no Ofício nº 92/2020, determinou a SAC que fossem considerados os valores a seguir, relativos ao custeio dos programas de adequação do efetivo da Infraero, de que trata o item anterior:
 - a) Bloco Sul: \$ 297.106.623,91;
 - b) Bloco Norte: R\$ 166.877.852,22; e
 - c) Bloco Central: não considerar valores relativos ao custeio dos programas de adequação do efetivo da Infraero.
15. Também estabeleceu-se como requisito de habilitação técnica no leilão a presença de operador aeroportuário vinculado aos licitantes, além de eventuais outros condicionamentos a serem previstos no edital, sendo certo, porém, que caso a vinculação se dê por participação societária, esta deverá ser de no mínimo, 15%

no consórcio licitante. Além disso, o requisito mínimo de habilitação técnica do operador aeroportuário observarão os seguintes valores mínimos para processamento de passageiros de transporte aéreo, em um único aeroporto, em pelo menos um dos últimos cinco anos:

- a) Bloco Sul: 5 milhões;
- b) Bloco Central: 1 milhão; e
- c) Bloco Norte: 1 milhão.

16. Ressaltou-se que a operação dos serviços de navegação aérea não será concedida à exploração da iniciativa privada em qualquer dos aeroportos referenciados pelo Decreto n.º 9.972 de 14 de agosto de 2019.
17. Os itens acima relatados foram plenamente incorporados aos documentos jurídicos esubmetidos à consulta pública junto com os Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental, conforme Aviso de Consulta Pública nº 003/2020, publicado no Diário Oficial da União, em 14 de fevereiro de 2020.
18. Com efeito, ao final dos 45 dias de prazo da Consulta Pública, foram contabilizadas 454 (quatrocentas e cinquenta e quatro) contribuições, recebidas em meio eletrônico ou presencialmente. Destas, 249 (duzentas e quarenta e nove) contribuições, as quais, em sua maioria, versavam sobre estudos de viabilidade e diretrizes de política de governo, foram encaminhadas, em 3 de abril de 2020, por meio do Ofício nº 51/2020/SRA-ANAC à Secretaria Nacional de Aviação Civil, para a consideração de seu teor e implemento das melhorias que fossem entendidas como convenientes.
19. Paralelamente, no âmbito desta Agência Reguladora, as demais contribuições foram devidamente internalizadas e tratadas no âmbito das áreas técnicas, observado o escopo de atribuições regimentais de cada unidade envolvida no processo, notadamente a Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos e a Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária.
20. Após as análises e providências necessárias, aprovou à Secretaria Nacional de Aviação Civil remeter, por intermédio do Ofício nº 467/2020/GAB-SAC/SAC,

diretrizes complementares do Governo Federal, a serem contempladas na preparação do presente processo licitatório, quais sejam:

“a) Para o Aeroporto de Curitiba (SBCT): implantação de um sistema de pistas 15R/33L, projetado para aeronaves Código 4E, com comprimento mínimo de pista de pouso e decolagem de 3.000 (três mil) metros, possuindo os requisitos de infraestrutura exigidos na legislação em vigor para possibilitar procedimentos de aproximação paralela e independente ao atual sistema de pistas 15/33, em operação noturna e diurna, com pista de aproximação de precisão, Categoria II, sem restrição, em até 60 meses após a data de eficácia do contrato;

b) Para os Aeroportos de Foz do Iguaçu, Joinville e Londrina: além das adequações necessárias para que os aeroportos estejam habilitados a operar, no mínimo, com aeronaves código 3C para aproximações Instrumento Não Precisão (IFR Não Precisão) sem restrição, noturno e diurno, a infraestrutura aeroportuária também deverá possibilitar operações de aproximações precisão CAT-I, diurno e noturno, até o fim da Fase 1B do contrato de concessão; e

c) Em retificação do item 1.4, subitem "b.ii", do Ofício nº 92/2020/GAB-SAC/SAC, para o Aeroporto de Foz do Iguaçu/PR – Cataratas, caso o atendimento às diretrizes emanadas pelo Governo Federal demande a construção de nova Pista de Pouso e Decolagem, a Concessionária deverá realizar as adequações necessárias na infraestrutura de modo a tornar o aeroporto apto a operar, no mínimo, com aeronaves código 4D, em pista tipo instrumento (IFR) de precisão, diurno e noturno, em até 60 meses após a data de eficácia do contrato.”

21. Coube, então, à ANAC adequar os documentos jurídicos, contemplando as alterações decorrentes das contribuições da Consulta Pública, os aspectos advindos dos estudos revisados e diretrizes emanadas pelo formulador de políticas públicas do setor, além de outras questões regulatórias levantadas pela área técnica.
22. A seguir, os documentos foram encaminhados para análise e controle de legalidade pela Procuradoria Federal Especializada junto à ANAC, a qual se

manifestou no Parecer nº. 00003/2020/PG /PFEANAC/PGF/AGU, de 27 de junho de 2020.

23. Após reflexão da área técnica acerca das ponderações do citado Parecer, os documentos foram novamente modificados, a fim de atender recomendações propostas pela PFEANAC, e foram finalmente aprovados pela Diretoria Colegiada, sendo encaminhados para controle de legalidade pelo TCU, seguindo, conforme já mencionado, o novo rito processual determinado pela Instrução Normativa nº 81 da Corte de Contas.
24. Contudo, estando o processo ainda sob análise do TCU, a SAC encaminhou o Ofício nº 901/2020/GAB-SAC/SAC a essa Agência, dispondo que “a despeito do atendimento às etapas legais do processo de desestatização das infraestruturas aeroportuárias, o Brasil e o mundo foram atingidos pelos efeitos da pandemia de coronavírus (COVID-19), cuja extensão dos impactos levou à inevitável revisão das projeções de demanda de passageiros, aeronaves e cargas. Tal fato exigiu, por consequência, a readequação dos projetos de desenvolvimento das infraestruturas aeroportuárias e das modelagens econômico-financeiras, ensejando assim, uma nova revisão dos Estudos de Viabilidade que subsidiam a modelagem da concessão, e a consequente postergação do cronograma inicialmente estimado.”
25. Acrescenta-se que além dos EVTEA revisados, o Ofício também trouxe diretrizes adicionais do Governo Federal, a serem contempladas na elaboração do processo licitatório, quais sejam: a atribuição à modelagem econômico-financeira do Bloco Sul dos valores relativos ao custeio dos programas de adequação do efetivo da Infraero dos Aeroportos que compõem o Bloco Central; e a consideração, na Minuta do Anexo 4 do Contrato de Concessão (Tarifas), dos seguintes valores-base de Receita-Teto por Passageiro Tarifado (RT):

Código ICAO	Aeroporto	RT (R\$)
SBCT	Curitiba / PR – Afonso Pena	39,5269
SBEG	Manaus / AM – Eduardo Gomes;	41,8643
SBFI	Foz do Iguaçu / PR – Cataratas	40,7078
SBGO	Goiânia / GO – Santa Genoveva	40,3131
SBLO	Londrina / PR – Governador José Richa	42,3901
SBNF	Navegantes / SC – Ministro Victor Konder	40,5711
SBSL	São Luís / MA – Marechal Cunha Machado	39,5568
SBTE	Teresina / PI – Senador Petrônio Portella	39,7430

26. De certo, os novos estudos e diretrizes alterados essencialmente em razão dos efeitos da pandemia de Coronavírus, impactam a regulação até então proposta, provocando também alterações substanciais de alguns documentos jurídicos que compõem a modelagem dessa rodada de concessão, sendo, portanto, imprescindível a realização de Consulta Pública complementar, a fim de permitir nova apreciação pela sociedade dos EVTEAs, bem como das novidades inseridas no Edital e no Contrato de Concessão.
27. Apenas para fins didáticos e para delimitar o escopo dessa Consulta Pública – reitera-se, adstrita às alterações relevantes realizadas após o protocolo dos documentos para fins de fiscalização junto ao TCU – cumpre esclarecer que foi definido o seguinte código para apresentação das informações:
- a) Partes dos textos grafadas em PRETO: são as partes que sofreram alterações significativas e que podem ser objeto de contribuição;
 - b) Partes dos textos que se encontram TACHADAS: são as partes que foram excluídas e que podem ser objeto de contribuição;
 - c) Partes dos textos grafadas em CINZA: são as partes que não sofreram alterações ou que sofreram mudanças pouco significativas e, portanto, não podem ser objeto de contribuição.
28. Dito tudo isso, destaca-se que o processo indutor das concessões dessa 6ª rodada foi outra vez submetido à apreciação da Diretoria Colegiada da ANAC, nos termos da Nota Técnica nº 25/2020/SRA, de 07 de agosto de 2020, tendo sido aprovado na 3ª Reunião Deliberativa Extraordinária, realizada em 10 de agosto de 2020, quando deliberou-se pela conveniência e oportunidade de abertura da presente Consulta Pública complementar.
29. É o sucinto histórico.

III – DA PROPOSTA

30. A partir dos novos estudos técnicos mencionados, das diretrizes complementares estabelecidas para o processo, e das melhores práticas observadas em outros processos de concessão, desta Agência e de outros setores de infraestrutura, foram

parcialmente reformatadas as regras que deverão reger o certame e a relação contratual entre a ANAC e os futuros concessionários, conforme passa-se a descrever, ressaltando-se as principais reformas nos documentos jurídicos.

III.1. Das Alterações no Edital e Anexos

31. Nesta subseção apresentada-se o ponto que radiou a principal alteração em relação à minuta de Edital aprovada anteriormente na 2ª Reunião Extraordinária, de 01 de julho de 2020, e encaminhados para controle do TCU no dia 01 de julho de 20120.
32. Inicialmente, é de se registrar que o ateste de viabilidade da proposta econômica, previsto originalmente nos itens 4.28 e 4.29 da minuta de edital, visa mitigar a possibilidade de apresentação de propostas inexequíveis pelos licitantes, a fim de se dar cumprimento ao disposto no § 3º do artigo 15 da Lei nº 8987/95, segundo o qual “O poder concedente recusará propostas manifestamente inexequíveis ou financeiramente incompatíveis com os objetivos da licitação”.
33. De certo, o que pretende o dispositivo legal em questão é nitidamente inibir que se aperfeiçoe um contrato de concessão com quem não tenha condições de cumprir suas disposições nos termos da proposta ofertada, e assim evitar problemas na gestão e execução do contrato que possam culminar na descontinuidade do serviço outorgado.
34. Todavia, considerando as constantes manifestações de interessados no sentido de que se trataria de imposição desnecessária aos objetivos do certame, aprouve a esta Agência analisar se, de fato, a apresentação de tal documento seria imprescindível para a adequação do certame licitatório.
35. Sobre o assunto, refletiu-se que, ao longo dos anos, o setor experimentou uma curva de aprendizado, decorrente não apenas de cinco processos licitatórios exitosos levados a efeito, mas também da experiência adquirida pela Agência Reguladora em quase dez anos de gestão de contratos de concessão.
36. Assim, constatou-se que diferentemente do observado nos primeiros processos de desestatizações encabeçados pela ANAC, as rodadas mais recentes trazem disposições que por si só, de uma maneira sistêmica e contratual, reduzem o risco do empreendimento. Isso não significa dizer que reduz apenas o risco do parceiro

privado, mas também, e o que aqui nos importa, reduz o risco do Poder Público de não ver o seu contrato plenamente atendido por aquele.

37. Para tanto, em contraponto às características dos primeiros contratos de concessão, os contratos mais recentes, e principalmente as minutas constantes da atual rodada, trazem as seguintes características:

- O pagamento de todo o ágio oferecido pelo licitante, e de 50% do Valor Presente Líquido do projeto, são pagos previamente à eficácia do contrato de concessão, como condição desta.
- O pagamento do restante do VPL é distribuído anualmente, a partir do 5º ano da concessão, em forma de outorga variável, ou seja, calculado como um percentual da receita do aeroporto. Assim, seu valor sofrerá variações diretamente relacionadas aos resultados observados na exploração do ativo;
- A maioria das obrigações de investimentos são estipuladas por gatilhos, ou seja, apenas se fará necessária a realização de determinados investimentos quando a demanda assim o exigir. Dessa forma, apenas haverá determinados custos de CAPEX quando se verificar uma determinada demanda, o que faz pressupor que a concessão estará gerando receita suficiente para tanto.

38. Ora, verifica-se dos tópicos regulatórios acima citados de maneira exemplificativa que, independentemente de meios dispostos no procedimento licitatório, tais como análise de plano de negócios, apresentação de carta subscrita por instituição financeira declarando viabilidade da proposta econômica, ou qualquer outro meio, o modelo atual de concessões aeroportuárias já possui mecanismos por si só aptos a atingir tal finalidade, senão vejamos.

39. Como é sabido, o procedimento licitatório no caso de concessões aeroportuárias federais é levado a efeito por meio de leilão com inversão de fases, tendo por variável a maior contribuição inicial ofertada. Conforme já tratado anteriormente, a contribuição inicial é composta pelo lance mínimo, decorrente da aplicação do percentual aproximado de 50% sobre o Valor Presente Líquido - VPL do projeto, e o ágio ofertado. Por sua vez, o VPL é calculado e resulta dos Estudos de

Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental que embasam o procedimento. Assim, é de se pressupor, já de início, que uma proposta econômica que se limite ao lance mínimo é viável e exequível. Uma eventual análise de exequibilidade, portanto, se restringiria ao ágio ofertado.

40. Tal ágio decorre, em propostas viáveis, da melhor gestão e das oportunidades de negócio enxergadas pelo parceiro privado que não seriam aproveitadas pelo Poder Público caso viesse a explorar diretamente o ativo. Cumpre recordar, nos contratos de concessão, o parceiro privado tem alto grau de autonomia e liberdade para definir o mecanismo mais eficiente para consecução do objeto outorgado, logrando resultados adequados e qualitativos, constantemente monitorados pelo Concedente.
41. Nessa linha, ainda que esse ágio possa tornar a proposta inexequível, caso não tenha embasamento correto, no modelo atual não há que se perquirir sobre a sustentação econômica do projeto aliada ao pagamento do ágio. Isso principalmente porque o contrato só virá a adquirir eficácia, concretizando-se eventual risco de inexecução, caso o pagamento do lance ofertado em leilão, que inclui a contribuição inicial mínima previamente fixada no edital, seja realizado prévia e tempestivamente.
42. Aliado a isso, como visto, há outros mecanismos regulatórios que mitigam o risco de inexecução contratual pelo parceiro privado, tais como o pagamento do restante do VPL do projeto por meio de percentuais previamente estabelecidos sobre a receita do empreendimento, a vinculação de determinados investimentos à concretização da demanda e consequente incremento da receita, a estipulação de capital social mínimo, fiscalizado pelo Poder Concedente e, por óbvio, as próprias garantias de execução contratual, estipuladas em valor linear ao longo de toda a vigência do contrato, em valor correspondente a 25% da receita média projetada nos EVTEAs.
43. Com efeito, diante de todos esses mecanismos, não se verifica inafastável a necessidade de apresentação da carta em questão, pela qual instituição financeira de grande porte atestaria a viabilidade da proposta econômica. Pode-se, assim,

considera-la um custo imposto aos licitantes que não traz ganhos efetivos ao processo.

44. É de se registrar, ainda, que nenhum outro setor, ao menos no âmbito Federal, exige atualmente a apresentação do documento em questão em processos licitatórios relativos a concessões de infraestrutura, e não há também notícia de qualquer recomendação em sentido diverso emanada pelo Tribunal de Contas da União nessas licitações, conforme levantamento realizado por esta unidade técnica.¹
45. Pelo exposto, entende-se que são cabíveis as seguintes alterações ao Edital e seus respectivos anexos, a serem submetidos ao crivo de consulta pública:
- Exclusão dos itens 4.28 e 4.29;
 - Adequação do item 4.30, para suprimir referências à instituição financeira e clarificar a abrangência da vedação à apresentação do Plano de Negócios;
 - Supressão da referência os itens 4.28 e 4.29 em outros dispositivos editalícios, notadamente nos itens 5.3, 5.27 e 5.37;
 - Exclusão dos Anexos 11 e 12 do Edital;
 - Adequação do Anexo 10, para suprimir referências à instituição financeira.

III.2. Das Alterações na Minuta de Contrato de Concessão

46. Nesta subseção serão apresentados os pontos alterados em relação à Minuta de Contrato anterior, aprovada anteriormente na 2ª Reunião Extraordinária, realizada em 01 de julho de 2020 e encaminhados para controle do TCU em 01 de julho de 2020.

III.2.1. Da Contribuição variável ao sistema

¹ Especificamente no caso da Agência de Transportes Terrestres – ANTT, conquanto o último leilão levado a efeito, para concessão rodoviária, tenha contado com requisito documental semelhante ao ora discutido, já estão sendo divulgados, para debate e fiscalização, instrumentos convocatórios sem a exigência de ateste de viabilidade da proposta econômica por instituição financeira. Cite-se, por exemplo, os editais para concessão do Sistema Rodoviário BR-163/230/MT/PA e Sistema Rodoviário Rio de Janeiro (RJ) – São Paulo (SP), disponíveis em <https://www.antt.gov.br/novos-projetos-em-rodovias>.

47. A revisão dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental, no que tange especificamente ao Bloco Norte, evidenciou ainda mais as incertezas em relação à percepção dos riscos dos potenciais licitantes quanto à manutenção – ou não – do arcabouço legal relativo à Zona Franca de Manaus, com suas características de área de livre comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais, conforme definido no Decreto nº 7.212, de 2010.
48. Vale lembrar que de acordo com o item 5.2.7 da minuta de Contrato submetida ao TCU, a alteração na legislação tributária que incida sobre receitas tarifárias ou afete os custos de obras ou de prestação de serviços associados às atividades remuneradas pelas Tarifas Aeroportuárias, exceto as mudanças nos Impostos sobre a Renda constitui risco suportados pelo Poder Concedente, que pode ensejar Revisão Extraordinária, desde que implique alteração relevante de custos ou receitas da Concessionária.
49. Porém, note-se que citado item 5.2.7 trata de alteração da legislação tributária que incida diretamente sobre as receitas tarifárias do aeroporto, de forma que eventual alteração na legislação tributária que incida sobre as atividades desenvolvidas no Polo Industrial de Manaus, e que afete apenas indiretamente as receitas de armazenagem e capatazia do Aeroporto Internacional de Manaus, não estaria contemplada no seu escopo.
50. Adicionalmente, as novas projeções dos EVTEAs preocupam à luz do item 5.5.3, segundo o qual a não efetivação da demanda projetada ou sua redução por qualquer motivo seria risco a ser suportado exclusivamente pela Concessionária. Esclarece-se, no ponto, que o risco de demanda de projetos de Concessão e Parcerias Público Privadas é, normalmente, alocado à Concessionária para não retirar os incentivos do parceiro privado de atrair mais demanda por meio da competição por preços e da oferta de melhores serviços.
51. Não obstante, após reuniões recentes realizadas entre ANAC, Secretaria de Aviação Civil e Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos, e tendo em vista o aumento da relevância da participação das receitas de carga para o Bloco Norte, concluiu-se que especificamente o risco de demanda associado à eventual mudança significativa na legislação tributária que disponha sobre

incentivos fiscais concedidos para as atividades desenvolvidas na Zona Franca de Manaus não deve ser integralmente suportado pela Concessionária.

52. Por outro lado, a alternativa de simplesmente alocar esse risco ao Poder Concedente poderia gerar problemas adicionais para a gestão do contrato de concessão no tocante à forma de cálculo do impacto do desequilíbrio, tendo em vista que a repercussão sobre a demanda de cargas do aeroporto seria um efeito indireto das mudanças dos incentivos fiscais. Cumpre dizer ainda que o arcabouço legal relativo à Zona Franca de Manaus é composto por isenções e benefícios fiscais de diversos tributos federais e estaduais, tais como, Imposto de Importação, Imposto de Produtos Industrializados, Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, PIS/PASEP e ICMS, podendo ainda haver diferenciação tarifária para diferentes setores da economia.
53. Assim, eventual cálculo de reequilíbrio econômico-financeiro por meio do fluxo de caixa marginal implicaria a necessidade de adoção de hipóteses simplificadoras, o que poderia gerar controvérsias entre a ANAC e a Concessionária, além de consumir muito tempo entre o pleito de reequilíbrio e o término do processo.
54. Desse modo, propõe-se na nova versão de contrato um mecanismo de compartilhamento automático de demanda de cargas, por meio da redução da contribuição variável a ser paga pela Concessionária a partir do quinto ano da Concessão (primeiro ano em que é previsto o pagamento da contribuição variável). Tal mecanismo seria acionado na hipótese de redução materialmente relevante da demanda de cargas no Aeroporto Internacional de Manaus decorrente diretamente de alteração na legislação tributária que disponha sobre incentivos fiscais concedidos para as atividades desenvolvidas, na Zona Franca de Manaus.
55. A proposta de cláusula contratual é composta por uma tabela que apresenta um limite para a Receita Bruta anual proveniente direta ou indiretamente da movimentação de carga aérea pela Concessionária, no Aeroporto Internacional de Manaus, abaixo do qual 80% da diferença entre este limite e a Receita de Carga observada deve ser deduzida da contribuição variável a ser paga no ano seguinte. Para este limite, definiu-se o valor de 50% da trajetória de receitas de cargas

previstas no EVTEA. Escolheu-se este valor para garantir que o mecanismo de compartilhamento de demanda seja utilizado apenas em situações em que a alteração na legislação tributária gere mudanças que impactam de forma significativa a movimentação de carga aérea no aeroporto de Manaus.

56. Para facilitar a compreensão, esta nova cláusula é apresentada em conjunto com o item 2.17:

2.17. A primeira Contribuição Variável terá como base a receita bruta referente ao quinto ano-calendário completo da concessão, contado a partir da Data de Eficácia, seguindo, a partir de então, as alíquotas e periodicidades de que trata a tabela abaixo:

.....

2.17.3. Bloco Norte:

Período	Alíquota
Da data de eficácia do contrato até o quarto ano-calendário completo	Zero
Quinto ano	0,79%
Sexto ano	1,59%
Sétimo ano	2,38%
Oitavo ano	3,18%
Até o final da concessão	3,97%

2.17.3.1. A partir do quinto ano-calendário completo da concessão, contado a partir da Data de Eficácia, caso a Receita Bruta anual proveniente direta ou indiretamente da movimentação de carga aérea pela Concessionária no Aeroporto Internacional de Manaus seja inferior aos valores abaixo relacionados em virtude de redução materialmente relevante da demanda de cargas no Aeroporto Internacional de Manaus decorrente diretamente de alteração na legislação tributária que dispõe sobre incentivos fiscais concedidos para as atividades desenvolvidas na Zona Franca de Manaus, o valor da contribuição variável do Bloco Norte será correspondente ao valor resultante da seguinte fórmula:

$$CV_t = \omega_t \times RO_t - 0,8 \times (RCR_t - RCO_t) \times (1 - \omega_t)$$

Onde:

t representa o tempo em anos;

ω_t é a alíquota da Contribuição Variável correspondente ao ano t;

CV_t é a Contribuição Variável devida no ano t;

RO_t é a Receita Bruta Observada do ano t;

RCR_t é a Receita Bruta de Referência proveniente da movimentação de carga aérea no no Aeroporto Internacional de Manaus no ano t; e

RCO_t é a Receita Bruta Observada proveniente da movimentação de carga aérea no no Aeroporto Internacional de Manaus no ano t.

Período	Receita Bruta de Referência proveniente da movimentação de carga aérea no Aeroporto Internacional de Manaus (em milhões de reais)
Quinto ano	73,558
Sexto ano	76,232

Sétimo ano	78,972
Oitavo ano	81,678
Nono ano	84,389
Décimo primeiro ano	87,175
Décimo segundo ano	89,971
Décimo terceiro ano	92,778
Décimo quarto ano	95,599
Décimo quinto ano	98,437
Décimo sexto ano	101,284
Décimo sétimo ano	104,140
Décimo oitavo ano	106,986
Décimo nono ano	109,793
Vigésimo ano	112,542
Vigésimo primeiro ano	115,231
Vigésimo terceiro ano	117,855
Vigésimo quarto ano	120,419
Vigésimo quinto ano	122,926
Vigésimo sexto ano	125,381
Vigésimo sétimo ano	127,783
Vigésimo oitavo ano	130,130
Vigésimo nono ano	132,438
Trigésimo ano	134,728

57. Entretanto, é importante notar também que o mecanismo evidencia uma limitação da capacidade do Poder Concedente em reequilibrar o contrato, ou compartilhar riscos de demanda, por meio da redução da Contribuição Variável, notadamente nos primeiros anos da Concessão, já que o valor a ser descontado da Contribuição Variável é limitado pelo produto entre as alíquotas aplicáveis a cada ano e a Receita Bruta. Ressalta-se que esta limitação gera um problema para a gestão contratual, tendo em vista que os outros mecanismos geralmente utilizados para recomposição do reequilíbrio econômico-financeiro, aumento de tarifas e de prazo, também são limitados, em especial no início da Concessão.
58. Com relação ao aumento de tarifas, é importante relembrar que apenas as atividades de embarque, conexão, pouso e permanência do aeroporto de Manaus são limitadas por um teto. Além disso, um aumento significativo desse teto poderia ser ineficaz, na medida em que distorceria a competição e reduziria a demanda. Com relação ao aumento de prazo, durante os primeiros anos da gestão contratual, o prazo adicional máximo de cinco anos permitido pelo Decreto nº 7.624, de 22 de novembro de 2011, adiciona pouco valor líquido ao projeto.

59. Independentemente dessa discussão, propõe-se a inclusão de uma cláusula contratual que explicita que o valor a ser descontado da contribuição variável não pode ser maior do que produto entre as alíquotas aplicáveis a cada ano e a Receita Bruta:

2.17.3.2. O valor a ser descontado de acordo com a fórmula $0,8 \times (RCR_t - RCO_t) \times (1 - \omega_t)$ não poderá ser maior do que o valor resultante da seguinte fórmula $\omega_t \times RO_t$.

60. Adicionalmente, é importante prever que os valores estabelecidos para a Receita Bruta de Referência proveniente da movimentação de carga aérea no Aeroporto Internacional de Manaus sejam reajustados pela inflação:

2.17.3.3. Os valores de Receita Bruta anual relacionados no item 2.17.3.1 serão reajustados pelas mesmas regras aplicáveis ao reajuste do Teto Tarifário, conforme disposto no item 6.4.

61. Além disso, é importante definir de forma clara o conceito de Receita Bruta de Referência proveniente da movimentação de carga aérea no Aeroporto Internacional de Manaus. Ressalta-se que, tendo em vista que a Concessionária poderá explorar a atividade de carga aérea diretamente ou por meio de terceiros, e, mesmo quando operar diretamente, pode auferir receitas não-tarifárias por meio da cobrança de serviços adicionais e não obrigatórios, é importante que todas as receitas oriundas da atividade de carga aérea sejam consideradas para fins de comparação com a Receita Bruta de Referência proveniente da movimentação de carga aérea no Aeroporto Internacional de Manaus:

2.17.3.4. Para fins de aplicação do item 2.17.3.1, serão consideradas como receitas provenientes direta ou indiretamente da movimentação de carga aérea as Receitas Tarifárias de armazenagem e capatazia e as Receitas Não Tarifárias geradas, diretamente ou mediante a celebração de contratos com terceiros referentes à utilização de áreas, edifícios, instalações, equipamentos, facilidades e serviços, não abrangidos pelas tarifas aeroportuárias, pela atividade de exploração de carga aérea e mala postal.

62. Finalmente, considerou-se prudente estabelecer uma previsão para os valores da Receita Bruta de Referência proveniente da movimentação de carga aérea no Aeroporto Internacional de Manaus, caso o período de concessão exceda o prazo previsto no EVTEA e utilizado como referência para a definição dos valores de que trata a cláusula 2.17.3.1:

2.17.3.5. Caso seja necessário aplicar a fórmula prevista no item 2.17.3.1 a partir do trigésimo ano-calendário completo da concessão, contado a partir da Data de Eficácia, os valores da Receitas Bruta de Referência proveniente da movimentação de carga aérea serão obtidos por meio da aplicação da taxa de crescimento de 1,7% ao ano.

III.2.2. Da integralização do capital social

63. No que tange à integralização do capital social, propõe-se a extensão do prazo de integralização do capital social mínimo obrigatório, prevista na cláusula 3.1.57 da minuta de Contrato, para 72 (setenta e dois) meses, especificamente para o Bloco Sul, compatibilizando esse interregno com o prazo de execução dos investimentos previstos na seção 7 do Anexo 2 – Plano de Exploração Aeroportuária, em especial dos investimentos nos sistemas de pista, que têm prazo de 60 (sessenta) meses e que foram considerados na definição do montante do capital subscrito mínimo.
64. Cumpre reiterar que a disposição permite que, caso a Concessionária conclua os investimentos no prazos previstos no contrato de concessão, não seja exigida a integralização total dos valores subscritos inicialmente, sendo a Concessionária automaticamente autorizada a adequar o seu capital social aos valores mínimos definido na cláusula 3.1.57.1.
65. A regra anterior, que previa um prazo de integralização obrigatória menor do que o prazo previsto para a execução da totalidade dos investimentos, retirava a flexibilidade da concessionária de buscar formas de financiamento mais eficientes, as quais poderiam gerar uma estrutura de custo de capital mais atrativa para o projeto. Além disso, a nova regra cria o incentivo complementar de cumprimento tempestivo dos investimentos obrigatórios previstos no Plano de Exploração Aeroportuária.

III.2.3 Da encampação

66. Após novas avaliações internas, percebeu-se também que não estava suficientemente claro o conceito de lucros cessantes previsto no dispositivo contratual dedicado ao disciplinamento da indenização devida à Concessionária em caso de encampação. Desse modo, propõe-se uma nova redação, que busca

esclarecer que fazem parte da indenização devida ao Concessionário, em tal hipótese, não só o valor presente dos lucros futuros relativos ao prazo remanescente da concessão, cuja expectativa seria frustrada pela extinção prematura do contrato, como também: (i) os investimentos realizados em bens reversíveis não amortizados; (ii) os valores recolhidos a título de contribuição inicial e eventuais ressarcimentos realizados à INFRAERO e pela elaboração dos EVTEAs, que são contabilizados no ativo intangível das concessões.

IV - DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

67. Os documentos jurídicos que informam esse processo de desestatização se encontram aptos para o debate público, mediante a sujeição dos dispositivos acima indicados a procedimento complementar de consulta pública, ao lado dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental, pelo prazo de 12 dias, em que esta Agência busca contribuições para o aperfeiçoamento do projeto. Nesse sentido, a ANAC convida os interessados a apresentar contribuições fundamentadas sobre as partes acima indicadas dos referidos documentos, com o objetivo de aprimorar sua abordagem regulatória.