



RELATÓRIO

PROCESSO: 00058.043775/2016-80

INTERESSADO: SUPERINTENDÊNCIA DE REGULAÇÃO ECONÔMICA DE AEROPORTOS

RELATOR: JOSÉ RICARDO BOTELHO

EMENTA

Processo de desestatização dos Aeroportos Salgado Filho (SBPA), localizado no Município de Porto Alegre (RS), Deputado Luís Eduardo Magalhães (SBSV), localizado no Município de Salvador (BA), Hercílio Luz (SBFL), localizado no Município de Florianópolis (SC), e Pinto Martins (SBFZ), localizado no Município de Fortaleza (CE).

1. INTRODUÇÃO SITUACIONAL

Trata o presente dos atos necessários para a desestatização dos Aeroportos Salgado Filho (SBPA), localizado no município de Porto Alegre; Deputado Luís Eduardo Magalhães (SBSV), localizado no município de Salvador; Hercílio Luz (SBFL), localizado no município de Florianópolis, e Pinto Martins (SBFZ), localizado no município de Fortaleza.

O escopo principal, como se verá, é submeter à decisão do colegiado a aprovação da minuta do edital, incluindo a minuta do contrato de concessão e seus anexos, elaborados pela Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos – SRA – conforme competência definida no art. 9º, inciso IX do Regimento Interno da ANAC, Resolução n.º 381, de 14 de junho de 2016.

A autorização e as condições para a concessão dos serviços públicos estão disciplinadas em uma sucessão de leis, regulamentos e atos administrativos e, dentre eles, cabe relacionar aqueles principais regramentos fixados em atos dos Poderes da União e órgãos competentes. Neste diapasão, a base para exploração da infraestrutura aeroportuária mediante concessão está autorizada pela Constituição Federal do Brasil, tem dois artigos basilares:

"Art. 21. Compete à União:

(...)

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

(...)

c) a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária;"

Por sua vez, em seu art. 175, a Constituição Federal define as características essenciais da delegação, dentre elas o caráter especial do contrato de concessão e a exigência de garantia dos direitos dos usuários, da política tarifária e da obrigação de prestação de serviço adequado.

"Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o

caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado."

No âmbito infraconstitucional, a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que rege o regime de concessão, dispõe sobre importantes premissas para a construção do processo de concessão, sendo certo que, algumas das quais, embora conceituais, servem de balizamento para diversas diretrizes que dão corpo à modelagem do processo como um todo:

"Art. 2º. Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

(...)

*III - concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, **mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado;**" (grifo nosso)*

Essa mesma lei define também os direitos e obrigações dos usuários, o conceito de serviço adequado, a política tarifária a ser aplicada, os critérios da licitação e as cláusulas essenciais do contrato, incluindo encargos dos contratantes, formas de intervenção e de extinção da concessão. Além disso, mas na mesma linha de raciocínio legal, foi editado o Decreto nº 7.624, de 22 de novembro de 2011, o qual traz em seu bojo cláusulas que devem constar no contrato, além das previstas no [art. 23 da Lei nº 8.987/95](#) e no [art. 5º da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004](#).

Manifestada formalmente a intenção de desestatizar os aeroportos, foi iniciado o planejamento com os estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental – EVTEA - envolvendo a elaboração dos estudos de engenharia, ambientais e avaliação econômico-financeira. Então, a partir dos dados coletados e aprovados pelo órgão competente, foram positivados os seguintes pontos:

- a. o cálculo da contribuição fixa inicial e anual;
- b. a modelagem econômico-financeira, contemplando o cálculo de parâmetros de viabilidade, os custos de investimento (CAPEX) e operação (OPEX), e o estabelecimento de premissas de financiamento, tributárias e macroeconômicas;
- c. o levantamento do inventário das condições existentes no aeroporto e a situação patrimonial das áreas que compõem o atual sítio aeroportuário;
- d. a avaliação da capacidade instalada, considerando a demanda atual, indicando as limitações físicas/operacionais existentes e as melhorias necessárias para atender a parâmetros mínimos do nível de serviço adequado ("nível C" da Associação do Transporte Aéreo Internacional - IATA), em especial com relação ao terminal de passageiros, terminal de carga aérea, pistas e pátio de aeronaves e aviação geral;
- e. análise e sugestão de equacionamento das possíveis restrições de tráfego aéreo e interferências nas operações do aeroporto e de aeroportos próximos, considerando-se as limitações impostas pelas zonas de proteção de aeródromo e auxílios a navegação aérea, das restrições de uso do solo e curvas de ruído; e
- f. apresentação de anteprojeto de engenharia, com as fases/etapas de implantação consistentes com as projeções de demanda, considerando a maximização do retorno esperado do projeto.

No âmbito desses estudos, também foram feitos os levantamentos dos custos referentes à desapropriação e desocupação necessárias às obras referentes à nova pista de pouso e

decolagem do Aeroporto de Salvador e à ampliação da pista do Aeroporto de Porto Alegre, bem como dos valores referentes ao custeio de programas de adequação do efetivo da Infraero.

Detalhando um pouco mais a complexa rede de legislação e órgãos envolvidos na elaboração de um edital desta magnitude, vale mencionar outra importante fonte de diretrizes que influenciam no planejamento da concessão com repercussão direta sobre o edital e disposições contratuais derivadas dos órgãos competentes do Governo. Esses órgãos, dentro dos limites legítimos da conveniência e oportunidade, definem condições especiais para cada empreendimento, de acordo com a percepção dos interesses públicos determinantes na conjuntura.

Esta intervenção tem respaldo na Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, que prevê a participação do Poder Público (como não poderia deixar de ser por ser o dono da coisa pública) no processo de desestatização por meio da inclusão nos editais de princípios gerais e diretrizes, *in verbis*:

"Art. 7º. A desestatização dos serviços públicos, efetivada mediante uma das modalidades previstas no art. 4º desta Lei, pressupõe a delegação, pelo Poder Público, de concessão ou permissão do serviço, objeto da exploração, observada a legislação aplicável ao serviço.

*Parágrafo único. Os princípios gerais e as diretrizes específicas aplicáveis à concessão, permissão ou autorização, elaborados pelo Poder Público, **deverão constar do edital de desestatização.**" (grifos nossos)*

Assim, foi que, somando esforços aos já existentes, a Secretaria de Regulação e Concorrência da Aviação Civil do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, amparado no Decreto nº 7.476, de 10 de maio de 2011, vinha exercendo a função de repassar à equipe de planejamento, por meio de ofícios, as diretrizes de governo específicas desta rodada de concessões:

"Art. 8º. Ao Departamento de Regulação e Concorrência da Aviação Civil compete:

I - acompanhar o comportamento do mercado de transporte aéreo com vistas a subsidiar a formulação de políticas públicas que incentivem a eficiência econômica, a competição, a prestação adequada dos serviços aéreos e o desenvolvimento da aviação civil em consonância com a PNAC;

II - propor políticas e diretrizes para a regulação econômica dos serviços aéreos e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil voltadas para o aumento da eficiência e da concorrência;

III - propor medidas para o aprimoramento da coordenação e supervisão dos órgãos e das entidades responsáveis pela regulação e fiscalização das atividades de aviação civil, das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil;

IV - formular políticas e diretrizes para o aumento da eficiência do setor de aviação civil a partir da coordenação das atividades de regulação do transporte aéreo e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil;" (grifo nosso)

Cumprе mencionar, ainda, a participação e o olhar zeloso da sociedade que é chamada a participar do processo de desestatização por meio de audiências públicas. Essas, como bem sabido, são instrumentos de defesa do interesse social e estão previstas tanto no art. 11 do Decreto nº 7.624/11, como na Lei Geral de Licitações. No âmbito interno, creio que valha frisar, as audiências seguem os procedimentos estabelecidos na Instrução Normativa nº 18, de 17 de fevereiro de 2009. Aliás, essa participação se reveste de caráter democrático e republicano tão importante que ocorreram em duas oportunidades, permitindo assim que a sociedade pudesse contribuir no processo de maneira intensa: a primeira delas, por meio da Audiência Pública nº 09/2016, quando os documentos foram integralmente colocados sob discussão, inclusive os estudos técnicos de viabilidade das concessões, por orientação do Tribunal de Contas da União – TCU. Já a segunda, na Audiência Pública nº 24/2016, especificamente aberta para se discutir as alterações posteriores, determinadas por novas diretrizes de planejamento recebidas pela ANAC e oriundas do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

Em resumo, as minutas aqui apresentadas foram orientadas ao cumprimento das normas vigentes que regulam a matéria, incluindo as que delimitam a participação do Poder Público no processo de desestatização, por meio da inclusão nos editais de políticas e diretrizes específicas, sem olvidar das contribuições da sociedade, em seus diversos segmentos interessados, na oportunidade de negócio ou nos efeitos dos empreendimentos na economia local e no meio ambiente.

2. HISTÓRICO

Após o breve introito, e com o escopo público de transparência e moralidade, acredito que seja de bom alvitre elencar os principais acontecimentos e atos que conduziram o processo de construção das minutas dos documentos jurídicos, por ora submetidas à apreciação do Colegiado:

Em 09 de junho de 2015, o Governo Federal anunciou uma nova etapa do Programa de Investimentos em Logística, com o objetivo, dentre outros, de expandir a infraestrutura aeroportuária e melhorar a qualidade dos serviços aos usuários. Diante disso, logo em seguida, o então Conselho Nacional de Desestatização (CND), órgão superior de decisão do Programa Nacional de Desestatização (PND), editou a Resolução CND nº 6, de 26 de junho de 2015, por meio da qual propôs a inclusão dos aeroportos de Porto Alegre, Salvador, Florianópolis e Fortaleza no PND, o que foi feito através do Decreto Federal nº 8.517, de 10 de setembro de 2015, tendo sido a ANAC designada como responsável pela execução e acompanhamento do processo de desestatização.

Coube à então Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República – SAC-PR - a seleção e aprovação dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) para os quatro aeroportos, estudos esses encaminhados à Agência em 16 de dezembro de 2015 e remetidos ao TCU por meio do Ofício nº 310/2015/GAB/DIR-P, no dia posterior, 17 de dezembro 2015, por decisão *ad referendum* do Diretor-Presidente da ANAC, referendada pela Diretoria Colegiada em Reunião Deliberativa realizada em 22 de dezembro 2015.

Já em 31 de março de 2016, a SAC encaminhou à ANAC, por meio do Ofício nº 96/2016/SAC-PR, as diretrizes do Governo Federal a serem contempladas na elaboração do processo licitatório relativo à exploração da infraestrutura dos quatro aeroportos aqui mencionados. Paralelamente, o Tribunal de Contas da União, em Sessão Ordinária de 20 de abril de 2016, conforme disposto no inciso I, art. 7º da Instrução Normativa TCU nº 27, de 2 de dezembro de 1998, proferiu os Acórdãos TCU-Plenário nº 925, 926, 956 e 957 de 2016, referentes ao chamado primeiro estágio de fiscalização, que compreenderam a análise de relatórios sobre os estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental relativos à concessão dos quatro Aeroportos envolvidos. Nesses Acórdãos, o Tribunal de Contas da União condicionou a publicação do edital de licitação, à inclusão dos EVTEAs no âmbito de discussão das audiências públicas e adoção de requisitos de habilitação que fossem tecnicamente adequados, imprescindíveis, suficientes e pertinentes ao objeto licitado. Bem assim, o TCU recomendou ainda:

- a. a reavaliação de alguns parâmetros utilizados no cálculo do custo médio ponderado de capital – WACC;
- b. a inclusão, no edital de licitação, de cláusula que disponha expressamente que o concessionário deverá, preferencialmente, buscar absorver na contratação de seus quadros os empregados da Infraero atualmente lotados no aeroporto objeto deste processo de desestatização; e
- c. que fosse objeto de discussão nas audiências públicas a necessidade de destinação dos recursos arrecadados a título de valor de outorga inicial para garantir a execução do plano de demissão voluntária da Infraero, referente aos empregados lotados em aeroportos concedidos que não forem absorvidos pelas respectivas concessionárias.

Assim foi que, para atender a esses Acórdãos e em complemento às diretrizes de governo, em 31 de março de 2016, a ANAC recebeu, por meio dos Ofícios SAC-PR nº 124 e 128/2016, diretrizes complementares, o que permitiu a elaboração das primeiras versões das minutas de edital, de contrato e dos respectivos anexos, cujas alterações mais relevantes, em relação às etapas anteriores de concessões de aeroportos, restaram consignadas na Nota Técnica nº 08/2016/SRA/ANAC.

A Diretoria da ANAC, em Reunião Deliberativa de 04 de maio de 2016, aprovou as minutas que foram submetidas à Audiência Pública Nº 9/2016, para discussão com a sociedade e recebimento de contribuições pelo prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, incluindo sessões presenciais em Brasília e nas cidades em que se localizam os aeroportos.

Bom mencionar que, no conjunto de arquivos da Audiência Pública nº 9/2016, cujo Aviso foi publicado no Diário Oficial da União em 06 de maio de 2016, foram incluídos, em atendimento à determinação do TCU, os EVTEAs, reservando-se no entanto, à então SAC-PR, a responsabilidade pela análise das sugestões relacionadas a seus estudos, bem como decisão sobre a eventual absorção das melhorias identificadas e prestação dos esclarecimentos aos participantes, tudo em harmonia com a divisão de atribuições impostas pelo Decreto nº 8.517, de 10 de setembro de 2015.

As audiências públicas presenciais foram realizadas em Fortaleza/CE e Salvador/BA nos dias 19 e 20 de maio de 2016 e em Porto Alegre/RS, Florianópolis/SC e Brasília/DF nos dias 2, 3 e 6 de junho de 2016, respectivamente, oportunizando, assim, à sociedade o conhecimento do projeto e a possibilidade de contribuir com o processo de desestatização. Logo em seguida, as contribuições recebidas e relacionadas aos estudos de viabilidade e às diretrizes e políticas de governo foram enviadas à Secretaria de Política Regulatória de Aviação Civil – SPR do MTPA, por meio do Ofício nº 181/2016/GAB/DIR/P, para análise e eventuais alterações que aquela Secretaria entendesse conveniente promover. Assim, dando sequência aos atos necessários, em 06 de outubro de 2016, o MTPA, por meio do Ofício nº 2213/2016/ASSAD/GM-MT, encaminhou a Nota Técnica nº 34/2016/DERC/SPR/MPTA, que apresentou os resultados da análise das contribuições recebidas no âmbito da Audiência Pública nº 09/2016 e que diziam respeito à competência daquele Ministério.

Em 13 de outubro, o Ministério dos Transportes, enviou, por meio do Ofício nº 95/2016/SPR/MTPA, novas diretrizes do Governo Federal, embasadas pela Nota Técnica nº 34 DERC/SPR-MTPA, de 23 de setembro de 2016, a serem contempladas na elaboração do edital, aqui, resumidamente descritas:

- a. considerar as situações patrimoniais dos Complexos Aeroportuários que serão objeto da concessão, conforme anexo ao referido Ofício. Encontram-se em processo de conclusão os novos zoneamentos dos aeroportos de Salvador, Porto Alegre e Florianópolis;
- b. estabelecer **garantia de emprego, até o dia 31 de dezembro de 2020, aos funcionários da Infraero** que forem definitivamente transferidos para a Concessionária em até 18 meses a partir do início do Estágio 3 da Fase I-A;
- c. estabelecer que a **plena operacionalidade da nova pista de pouso e decolagem do Aeroporto de Salvador** esteja **vinculada apenas ao gatilho de investimento** de 130.000 movimentos anuais, **desconsiderando-se a data limite** anteriormente estabelecida;
- d. estabelecer como **obrigação da Concessionária a desocupação da área necessária para a ampliação da pista de pouso e decolagem do Aeroporto de Porto Alegre**;
- e. desconsiderar a diretriz constante do item "d" do Ofício nº 96/2016/SAC-PR, que estabelece como obrigação das concessionárias a comprovação à ANAC, até o final da Fase I-B, de que, em caso de interdição de pista de pouso e decolagem, as mesmas serão capazes de providenciar a desinterdição em até 24 (vinte e quatro) horas;
- f. **retirar a limitação**, estabelecida por meio do item "g" do Ofício nº 96/2016/SAC-PR, **relativa à participação dos acionistas, diretos ou indiretos, das concessões federais de infraestrutura aeroportuária vigentes nas regiões geográficas** objeto dos próximos

leilões, permitindo sua participação no consórcio, bem como no controle e participação na governança das futuras Concessionárias;

- g. **considerar os valores** constantes da Nota Técnica nº 34/2016 DERC/SPR-MTPA **relativos ao custeio de programas de adequação do efetivo da Infraero;**
- h. constar das minutas de edital e contrato que **não foram considerados, para o 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; e
- i. **reduzir para 10% (dez por cento) o percentual de integralização mínima do capital social da Concessionária.**

3. **DAS RESOLUÇÕES DO CONSELHO DO PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - CPPI**

Concomitantemente à análise das contribuições da Audiência Pública nº 09/2016, em 13 de setembro de 2016, a [Lei nº 13.334/16](#) criou o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI – e, em seu art. 7º, criou o *Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República* – CPPI, e dentre suas competências, estabeleceu a de exercer as funções atribuídas ao Conselho Nacional de Desestatização – CND. Posteriormente, o Conselho, presidido pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, publicou três Resoluções relevantes ao programa de concessões de aeroportos. São elas:

- a. **Resolução nº 01/2016**, na qual são estabelecidas diretrizes gerais e estratégicas a serem adotadas pelos órgãos e entidades da administração pública federal no processo de contratação de empreendimentos do PPI;
- b. **Resolução nº 02/2016**, onde o Conselho do PPI opina favoravelmente e submete à deliberação do Presidente da República determinados empreendimentos públicos de infraestrutura, dentre os quais os quatro aeroportos em questão, para qualificação no âmbito do PPI e execução por meio de contratos de parceria com a iniciativa privada; e
- c. **Resolução nº 05/2016**, que aprova a concessão como modalidade operacional para exploração dos aeroportos em questão e define outras condições aplicáveis ao respectivo processo de desestatização, como o estabelecimento da vigência dos prazos de concessão de 25 anos para o aeroporto de Porto Alegre e 30 anos para os demais.

A esse respeito, em 7 de outubro de 2016, a Secretaria de Política Regulatória de Aviação Civil do MTPA enviou o Ofício nº 94/SPR/SAC-PR, por meio do qual consultou a CPPI, quanto à aplicação de alguns dispositivos previstos nas Resoluções CPPI nº 1 e nº 5/2016.

Em resposta, a Secretaria do CPPI (SPPI) esclareceu que as diretrizes constantes na Resolução nº 1/2016 deveriam orientar a atuação do administrador, sem que isto importasse na revisão de produtos ou fases já concluídas antes de sua edição e que estivessem aderentes às disposições legais, regulamentares e com os ditames tecnicamente adequados ao objeto da concessão. (Ofício nº 060/2016/SPPI, de 20 de outubro de 2016). Por isso, no que diz respeito ao art. 4º da referida resolução (que trata da designação de um agente público responsável pelo acompanhamento e coordenação do processo e a quem incumbiria algumas atividades) o entendimento da SPPI foi pela sua inaplicabilidade à atual rodada de concessões. O mesmo entendimento se estenderia aos arts. 14 e 16. Acrescentou, ainda, que em relação ao art. 6º, que trata da exigência, prévia à licitação, de atestação de viabilidade ambiental mediante a expedição da Licença Prévia – LP – ou das diretrizes para o licenciamento ambiental, o entendimento daquele órgão era o de que para os projetos nos quais as intervenções ou obras estivessem condicionadas a eventos futuros, como, por exemplo, nos investimentos sujeitos ao gatilho pelo incremento da demanda, as exigências ambientais haveriam de ser cumpridas oportunamente, sem impacto inicial para a licitação do empreendimento.

A Secretaria do CPPI também enviou esclarecimentos com relação ao art. 4º da Resolução CPPI nº 05/2016 (que trata da restrição de concessão de aeroportos localizados na mesma região geográfica para o mesmo grupo econômico). Neles, esclareceu que as opções expostas na resolução teriam efeitos apenas prospectivos, não abrangendo os grupos econômicos que

detenham participações em ativos já concedidos. Por fim, com vistas ao atendimento do art. 10 da Resolução CPPI nº 01/2016 (o qual dispõe que o edital e contrato deveriam prever regras de governança, transparência e acompanhamento das condições de contratação de partes relacionadas ao concessionário, a fim de se garantir a transparência da execução das obras necessárias à prestação dos serviços concedidos), a SRA reinseriu nas minutas a previsão de que as concessionárias deverão tornar públicos os contratos com partes relacionadas, mesmo sem a participação de sócio público, no caso Infraero. Bem assim, para o cumprimento da finalidade pública, o contrato prevê que a Concessionária deverá divulgar as suas transações com partes relacionadas nas suas demonstrações financeiras, com detalhamento em notas explicativas, além de capítulo específico sobre o tema no Relatório de Administração, com relato sumário das contratações realizadas durante o exercício.

4. DA PARTICIPAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Em **27 de setembro de 2016**, o Tribunal de Contas da União encaminhou o Ofício nº 0491/2016-TCU/SeinfraAeroTelecom, requerendo diligência com vistas ao saneamento do processo TC 035.263/2015-6, que trata da análise dos EVTEA para concessão dos serviços públicos para a ampliação, manutenção e exploração da infraestrutura dos aeroportos incluídos nesta quarta etapa de concessões aeroportuárias.

Por meio da referida diligência, o TCU solicitou esclarecimentos ao MTPA, à Anac e ao CPPI, destacando-se os seguintes:

- a. justificativa das condições e premissas estabelecidas na Resolução CPPI nº 05/2016, em especial no que se refere a:
 - restrição de concessão de aeroportos localizados na mesma região geográfica para o mesmo grupo econômico, esclarecendo se o art. 4º terá efeitos apenas prospectivos ou abrangerá também grupos econômicos que detenham participações em ativos já concedidos;
 - forma de divisão da Contribuição Fixa Anual (art. 5º, § 2º);
- b. informar se as alterações promovidas pela Resolução CPPI nº 05/2016 foram ou serão submetidas à audiência pública; e
- c. considerando o disposto no art. 6º, inciso II, da Lei n. 13.334/2016, explicar de que maneira se deu (ou se daria), a articulação com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, bem como com a Secretaria de Acompanhamento Econômico - SEAE do Ministério da Fazenda, para fins de *compliance* com a defesa da concorrência.

Em **6 de outubro de 2016**, a ANAC se manifestou com relação à diligência, por meio do Ofício nº 1(SEI)/2016/DIR-P-ANAC, no qual registrou que várias das disposições constantes da Resolução CPPI nº 5/2016 se referiam a questões que foram objeto de questionamento na audiência pública e que, até aquele momento, não havia sido oficiada da análise realizada pela administração direta acerca de tais contribuições. Entendeu, assim, que só teria condições de avaliar eventual necessidade de submissão à audiência pública das inovações constantes da resolução após ter conhecimento do resultado da análise das contribuições realizada no âmbito do MTPA.

No que se refere à articulação com a SEAE e com o CADE, foi esclarecido que a Agência mantém relação institucional com os órgãos, mas que, em relação à restrição questionada no artigo 4º da Resolução CPPI nº 05/2016, não houve tratativa direta por parte da agência tendo em vista ser o assunto escopo de diretriz de política de governo, definida no âmbito da SPPI e do MTPA. Informou, ainda, que mantém acordo de cooperação técnica com o CADE desde 2009, que poderá ser usado para estabelecer as tratativas eventualmente necessárias em vista do disposto na Lei nº 13.334/2016. Por fim, em **27 de outubro de 2016**, a Presidência da Anac, por solicitação da Assessoria de Controle Interno do MTPA, enviou ao TCU, por meio do Ofício nº 199/DIR-P/ANAC, a Nota Técnica nº 35/2016/derc/spr/MTPA, que apresenta as principais

alterações nos EVTEA decorrentes das discussões havidas na Audiência Pública nº 09/2016, além de outros ajustes para o atendimento às diretrizes emanadas pelo Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos.

Após o andamento acima, a Agência recebeu os Ofícios nº 589, 591, 593 e 595/2016/TCU/SeinfraAeroTelecom, em **11 de novembro** do corrente. Neles foram feitos alguns questionamentos direcionados às novas Diretrizes de Governo (exclusão do benefício tributário do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura – REIDI –, e alteração do Custo Médio Ponderado de Capital – WACC, da sigla em inglês), razão pela qual, considerando que o tema era de alçada do Ministério, reuniões foram realizadas para a solução de eventuais dúvidas. Coube à ANAC efetivar as respostas da parte que lhe competia, o que foi feito em **21 de novembro de 2016**, através do Memorando nº 18(SEI)/2016/SRA.

5. DA NOVA AUDIÊNCIA PÚBLICA Nº 24/2016

Tendo em vista proposta formulada pela Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos – SRA - e considerando a necessidade de se dar publicidade e nova ciência à sociedade brasileira das novas diretrizes recebidas pela ANAC, foi feito novo processo de audiência pública, para intercâmbio documental, tão somente quanto às alterações decorrentes de diretrizes de política de governo e de aspectos regulatórios não oriundos de contribuições recebidas no processo de Audiência Pública nº 09/2016. Assim foi que, após aprovado pelo colegiado da Agência, foi realizada a Audiência Pública nº 24/2016, publicada no Diário Oficial da União em 28 de outubro de 2016.

6. DA MANIFESTAÇÃO DA PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À ANAC

Concomitantemente à realização da Audiência Pública nº 24/2016, os autos foram apresentados à Procuradoria Federal junto à ANAC – PF/ANAC – para suas considerações. Por meio do Parecer nº 8/2016/PG/PFANAC/PGF/AGU, de 10 de novembro de 2016, o referido órgão da AGU opinou pela viabilidade jurídica e pela possibilidade de análise, deliberação e decisão pelo Colegiado da ANAC no sentido da publicação de Edital e Contrato de Concessão para a rodada de concessões em discussão, observadas as recomendações contidas na manifestação jurídica com a ressalva de que compete à Administração a avaliação final quanto aos aspectos relacionados ao mérito e à motivação.

7. DAS DIRETRIZES DO GOVERNO FEDERAL - AJUSTES FINAIS

Em 28 de novembro de 2016, foram recebidos do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, por meio do Ofício nº 2267/2016/ASSAD/GM-MT, os ajustes das Diretrizes do Governo Federal quanto ao benefício do REIDI e à necessidade de atualização dos Planos de Exploração Aeroportuária dos Aeroportos de Salvador e Florianópolis em função das portarias dos novos zoneamentos civis-militares.

8. DAS PORTARIAS CONJUNTAS DE ZONEAMENTO DOS SÍTIOS AEROPORTUÁRIOS

Em 29 de novembro de 2016, foram incorporadas ao Processo as Portarias Conjuntas SE/MT-COMAER/MD N^{OS} 01 e 02, de 28 de novembro de 2016, que aprovam o Plano de Zoneamento Civil/Militar (PZCM) do Sítio Aeroportuário de Salvador — BA (SBSV), e de Florianópolis/SC (SBFL), a fim de definir as áreas civis, especiais e militares.

9. CONCLUSÃO

Por fim, após toda a instrução aqui mencionada, com manifestação dos mais variados órgãos internos e externos à Agência Nacional de Aviação Civil, incluindo também a sociedade brasileira, foi possível chegar ao presente Edital, que, dentre tantas coisas, traz em seu bojo o trabalho de muitos que – em prol de uma infraestrutura condizente com o tamanho desse país –

abdicaram de tempo e do convívio com familiares e amigos, demonstrando denodo e profissionalismo. Eis portanto, que o Edital ora apresentado, traz – dentre outras – algumas considerações que aqui exponho:

A. CONTRIBUIÇÃO FIXA INICIAL E CONTRIBUIÇÃO FIXA ANUAL

Estabelecido pela Resolução CPPI nº 05/2016, o critério de julgamento das propostas no leilão será o de maior Contribuição Fixa Inicial ofertada. Assim, o lance mínimo corresponde a 25% (vinte e cinco por cento) do valor da infraestrutura. A ele deve ser acrescido eventual ágio oferecido no certame e que deve ser pago à título de Contribuição Fixa Inicial na data de assinatura do Contrato.

As parcelas de Contribuição Fixa Anual, que correspondem aos 75% (setenta e cinco por cento) restantes, estas estão pré-definidas no Edital, de acordo com o cronograma estabelecido no art. 5º, § 2º da Resolução CPPI nº 05/2016. Neste ponto é interessante destacar que o modelo disponibilizado na primeira audiência pública (Audiência Pública nº 9/2016), previa o pagamento pela outorga fixa em 25% (vinte e cinco por cento), quando da assinatura do contrato, e 75% (setenta e cinco por cento) referentes à Contribuição Fixa Anual, em parcelas anuais igualmente distribuídas até o fim do prazo de vigência da concessão.

Em função de contribuições recebidas na Audiência Pública nº 09/2016, foi vislumbrada a necessidade de se promover uma alteração nesse modelo: considerando que as projeções de demanda, receita e lucro têm um comportamento crescente ao longo da concessão, e considerando o aprendizado crescente sobre o tema, optou-se pela distribuição crescente da Contribuição Fixa Anual ao longo do prazo da concessão, conforme cronograma estabelecido na Resolução CPPI nº 05/2016, tendo sido previsto que não haverá recolhimento de Contribuição Fixa Anual nos primeiros cinco anos da concessão e que os valores serão crescentes a partir do sexto ano.

B. CUSTEIO DE PROGRAMAS DE ADEQUAÇÃO DO EFETIVO DA INFRAERO

A Resolução CPPI n.º 05/2016 previu, em seu art. 5º, §3º, que deverão ser considerados nos EVTEAs os valores para o custeio de Programas de Adequação do Efetivo (PAE) a serem destinados à Infraero e que tais valores deveriam estar previstos no edital como obrigação prévia à assinatura do contrato.

Importante destacar que a proposta busca atender à recomendação emanada dos Acórdãos do TCU, que tratam do acompanhamento do primeiro estágio de fiscalização, conforme segue:

“9.4.2. seja objeto de discussão nas audiências públicas a necessidade de alocação de recursos da respectiva concessão destinados a garantir a execução do plano de demissão voluntária da Infraero, referente aos empregados daquela empresa lotados em aeroportos concedidos que não forem absorvidos pelas respectivas concessionárias”

De igual modo, várias contribuições recebidas na Audiência Pública nº 09/2016 também sugeriram que os valores referentes ao PAE fossem disponibilizados pelas adjudicatárias de forma a garantir os recursos necessários para tal fim. Destaca-se ainda que a Nota Técnica nº 40/SPR/MTPA, de 22 de novembro de 2016, esclareceu que tal medida se justificava em vista da necessidade de readequação dos quadros da Infraero diante do cenário de concessão de seus principais aeroportos. Por essa razão, foi previsto no Edital, que a comprovação do pagamento pela adjudicatária à Infraero dos valores referentes ao custeio do PAE ocorra como condição prévia à celebração do Contrato.

C. GARANTIA DE EMPREGO AOS FUNCIONÁRIOS DA INFRAERO TRANSFERIDOS PARA A CONCESSIONÁRIA

Em atendimento aos Acórdãos do TCU e ao disposto no Ofício nº 96/SAC-PR, de 31 de março de 2016, que encaminhou à ANAC as diretrizes de governo formuladas pela SAC-PR, alteradas

posteriormente pelo Ofício nº 95/2016/SPR/MTPA, de 13 de outubro de 2016, foram consideradas, na minuta de contrato apresentada na Audiência Pública nº 24/2016, as seguintes regras com relação aos funcionários da Infraero:

“Capítulo XVI – Das Disposições Transitórias

16.1. Após a assinatura do Contrato, a Concessionária deverá, em até 18 meses a partir do início do Estágio 3 da Fase I-A, selecionar os empregados da Infraero que serão definitivamente transferidos para a Concessionária, cabendo a estes empregados a decisão de continuar na Infraero ou aceitar a transferência para a Concessionária.

16.1.1. A Concessionária, na seleção de quadro de empregados, deverá dar preferência, dentre os candidatos que entenda preencher os requisitos para a contratação, aos empregados da Infraero atualmente lotados no aeroporto objeto da desestatização.

16.2. Aos empregados que forem transferidos à Concessionária nos termos previstos no item anterior deverão ser assegurados os seguintes direitos:

16.2.1. garantia de emprego limitada ao dia 31 de dezembro de 2020;

(...)”

D. REGIME ESPECIAL DE INCENTIVOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA INFRAESTRUTURA – REIDI

Os Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental encaminhados pelo MTPA por meio da Nota técnica nº 34/2016/SPR/MTPA, de 23 de setembro de 2016, foram ajustados pelo ministério setorial para não incluir os efeitos estimados do uso do benefício fiscal do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura – REIDI - previsto na Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007, que suspende a cobrança de PIS/PASEP e de COFINS sobre a venda de bens e serviços adquiridos para incorporação em obras de infraestrutura pela pessoa jurídica enquadrada no Regime.

Segundo a argumentação das Notas Técnicas nº 34 e 40/2016 da SPR, o benefício não vem sendo utilizado em sua totalidade pelos atuais concessionários e, portanto, a inclusão do benefício do REIDI “*poderia gerar um valor mínimo pela outorga maior do que o correto, tendo em vista considerar para a totalidade dos investimentos um benefício que não se verifica na prática*”. Assim, pelo ali externado, o Governo Federal decidiu então propor que não se aplique o REIDI no modelo de concessão a ser adotado para a atual rodada, de modo que seu impacto não será considerado nos EVTEAs, nem nas propostas dos licitantes.

Aliás, a esse respeito, o MTPA enviou o Ofício nº 2267/2016/ASSAD/GM-MT, que definiu as novas diretrizes com relação ao REIDI, por meio do qual informou que, em caso de requerimento das futuras concessionárias pelo enquadramento do benefício, deverá ser realizado o reequilíbrio econômico-financeiro para considerar o impacto da sua aplicação e direcioná-lo à sua finalidade original (modicidade tarifária).

E. PARTICIPAÇÃO DOS ACIONISTAS, DIRETOS OU INDIRETOS, DAS CONCESSÕES FEDERAIS DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA VIGENTES NAS REGIÕES GEOGRÁFICAS

A regra, inicialmente prevista no Edital de licitação submetido à Audiência Pública nº 09/2016, previa restrição de participação dos acionistas das atuais concessionárias em percentual de até 15% (quinze por cento) do Consórcio. Entretanto, segundo informação enviada a esta Agência, a Secretaria de Política Regulatória de Aviação Civil entendeu que os subsídios obtidos no âmbito dessa audiência pública, bem como de novas análises realizadas trouxeram elementos que permitiam a reconsideração das restrições propostas. Assim foi que, consultada pelo MTPA sobre o art. 4º da Resolução CPPI nº 05/2016, que trata da restrição de concessão de aeroportos localizados na mesma região geográfica para o mesmo grupo econômico, a Secretaria do PPI esclareceu, por meio do Ofício nº 060/2016/SPPI, de 20 de outubro de 2016,

que referida restrição teria efeitos apenas prospectivos não abrangendo os grupos econômicos que detenham participações em ativos já concedidos. Em razão disso, a SPR do MTPA, por meio do Ofício nº 95/2016, informou sobre a diretriz de *“retirar a limitação relativa à participação dos acionistas, diretos ou indiretos, das concessões federais de infraestrutura aeroportuária vigentes nas regiões geográficas objeto dos próximos leilões, permitindo sua participação no consórcio, bem como no controle e participação na governança das futuras Concessionárias”*.

F. SITUAÇÕES PATRIMONIAIS DOS COMPLEXOS AEROPORTUÁRIOS

O Plano de Exploração Aeroportuária, que trata do complexo aeroportuário, descreve a situação jurídica dos imóveis que compõem o complexo para cada um dos aeroportos e estabelece a área dos sítios aeroportuários.

A composição do sítio aeroportuário e a situação jurídica dos complexos aeroportuários dos aeroportos a serem desestatizados foram incorporados ao contrato de concessão em virtude de diretriz de Política de Governo recebida por meio do Ofício nº 95/2016/SPR/MTPA, que trouxe como anexo o texto a ser incluído no PEA, bem como as plantas a serem disponibilizadas aos futuros licitantes. Também foram modificados os itens do PEA dos Aeroportos de Salvador e Florianópolis em função das portarias dos novos zoneamentos civis-militares, publicadas em 29 de novembro de 2016, conforme orientação recebida por meio do Ofício nº 2267/2016/ASSAD/GM-MT.

Ainda com relação aos complexos aeroportuários, foi realizada alteração nas áreas que compõem o complexo aeroportuário de Porto Alegre, pois, após entendimentos com o MTPA, acordou-se, nos termos da Nota Técnica nº 25/DERC/SPR/MTPA, pela manutenção da área ocupada pelo NURAC, sob administração da ANAC, por um período de 3 anos, sem que isso gere direito de reequilíbrio econômico-financeiro ao concessionário.

G. OBRIGAÇÃO DA CONCESSIONÁRIA DE DESOCUPAÇÃO DA ÁREA PARA A AMPLIAÇÃO DA PISTA DO AEROPORTO DE PORTO ALEGRE

Os Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental, que foram submetidos à Audiência Pública nº 9/2016, consideravam que a desocupação da área necessária à ampliação da pista seria realizada pelo Poder Público local. Porém, em vista das contribuições recebidas na audiência, o MTPA promoveu alteração na modelagem de forma a impor como responsabilidades do concessionário tanto a obrigação quanto o custo associado de desocupação da área necessária para expansão da pista de pouso e decolagem. Essa modificação foi comunicada à ANAC por meio da Nota Técnica nº 34/2016, tendo a SRA promovido as alterações necessárias na minuta de contrato.

H. NOVA PISTA DE POUSO E DECOLAGEM DO AEROPORTO DE SALVADOR

A versão do contrato submetida à Audiência Pública nº 09/2016 estabelecia que a nova pista de pouso e decolagem do Aeroporto de Salvador deveria ser construída e estar plenamente operacional antes de a demanda atingir 130.000 movimentos anuais ou até 31 de dezembro de 2021, o que ocorresse primeiro. Entretanto, diversas contribuições recebidas na referida audiência pública questionaram a definição de data para a conclusão da nova pista, tendo em vista que, a depender da evolução da demanda, o investimento poderia não ser necessário na data definida. Adicionalmente, a Resolução CPPI nº 01/2016 dispôs que *“os empreendimentos devem prever a realização de investimentos compatíveis com os níveis de serviços exigidos, os quais devem retratar as efetivas necessidades dos usuários ao longo da vigência do contrato, evitando-se a imposição de investimentos desnecessários.”*

Sendo assim, o MTAC, por meio do Ofício nº 95/2016/SPR/MTPA, informou à ANAC a diretriz do Governo Federal de estabelecer que a plena operacionalidade da nova pista de pouso e decolagem do Aeroporto de Salvador deve estar vinculada apenas ao gatilho de investimento de que trata o Ofício nº 96/2016/SAC-PR, desconsiderando-se a data limite anteriormente

estabelecida. Conseqüentemente, a SRA promoveu as alterações necessárias nas minutas dos documentos jurídicos.

I. ELEMENTOS AEROPORTUÁRIOS OBRIGATÓRIOS

No que diz respeito à seção do contrato que trata dos elementos aeroportuários obrigatórios, a área técnica da Agência propôs sua reorganização, conforme detalhamento constante da Nota Técnica nº 12/2016/SRA/ANAC. Tal aprimoramento se deu no entendimento de que o estabelecimento desses elementos como uma lista extensa pode tornar a administração aeroportuária muito rígida, exigindo a fiscalização de elementos que a ANAC, ao longo do contrato, pode deixar de entender que deveriam ser obrigatórios, seja por entender que não seriam mais necessários ou até mesmo por se tornarem obsoletos em razão do surgimento de novas tecnologias.

Decorre também do fato de que estão estabelecidos em regulamentos da própria Agência os aspectos técnicos que devem ser atendidos na construção e operação dos aeroportos para sua certificação. A área técnica entende ser mais adequado que o contrato não restrinja o que o concessionário deva atender, estabelecendo um requisito estático ao longo de todo o prazo da concessão, mas que faça o concessionário cumprir as normas da Agência, que são continuamente aprimoradas, acompanhando a evolução das melhorias técnicas estabelecidas, tanto nacional como internacionalmente.

Em que pese a manifestação da Procuradoria, a SRA entende que a proposta de alteração contratual ora exposta permanece atendendo ao entendimento manifesto pelo Tribunal de Contas, fortalecendo a atuação técnica da ANAC no que toca ao aprimoramento de suas normas atinentes à construção e operação da infraestrutura, obrigações precípua dos regulados que asseguram as condições de segurança operacional e contra atos de interferência ilícita dos aeroportos.

No que se refere à necessidade do detalhamento de anteprojetos e projetos básicos com vistas ao atendimento do nível de serviço exigido, a Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos assegurou, por meio da Nota técnica nº 1/SEI/2016 da SRA, que há mecanismos previstos no contrato suficientes para resguardar a qualidade dos serviços e dos parâmetros de concessão, sem a necessidade de se exigir maior grau de detalhamento prévio dos projetos apresentados pelas concessionárias.

Esclareceu, ainda, que, desde a segunda rodada de concessão, a ANAC passou a exigir o Plano Geral de Investimento - PGI, destinado a garantir “que a concessionária possui um planejamento adequado e implementará as ações correspondentes para atendimento do nível de serviço e demais regras contratuais relativas à garantia da qualidade de serviço, conforme a demanda efetiva e prevista para o período”. O objetivo do PGI é o de “proporcionar a melhoria contínua das instalações e sistemas do aeroporto, avaliando suas condições e planejando sua manutenção e modernização”.

Por fim, afirma a área técnica que a percepção dos usuários com relação à qualidade da infraestrutura, aferida por meio de pesquisas de satisfação, juntamente com a medição objetiva da disponibilidade dos equipamentos instalados, se repercute nos reajustes das tarifas, podendo representar um forte incentivo em favor da incorporação de equipamentos, sistemas e soluções modernas de infraestrutura.

É o relatório.



Documento assinado eletronicamente por **José Ricardo Pataro Botelho de Queiroz, Diretor-Presidente**, em 30/11/2016, às 11:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site



http://sistemas.anac.gov.br/sei/controlador_externo.php?

[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sistemas.anac.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador 0219155 e o código CRC 1ECE15F2.

SEI nº 0219155