



## RELATÓRIO

**PROCESSO: 00058.103027/2014-00**

**INTERESSADO: CONCESSIONÁRIA DO AEROPORTO INTERNACIONAL DE GUARULHOS S.A**

**RELATOR: DIRETOR JULIANO ALCÂNTARA NOMAN**

### 1. INTRODUÇÃO

1.1. Trata o presente processo de proposta da Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos - SRA - de revisão extraordinária da Concessão do Aeroporto Internacional de Guarulhos em razão da alteração contratual efetuada pela Decisão ANAC nº 121, em 13 de novembro de 2012, que teve como objeto a alteração unilateral das tarifas aplicáveis aos serviços de armazenagem e capatazia referentes às seguintes cargas importadas em trânsito: (i) a removida para outros recintos alfandegados da zona primária estabelecidos em aeroportos, portos etc.; (ii) em trânsito internacional no país.

### 2. TRAMITE PROCESSUAL

2.1. O processo foi iniciado em 30 de outubro de 2014 com carta intitulada "Pedido de Revisão Extraordinária e Notificação de Eventos não Mensurados", instrumento pelo qual o concessionário solicitou alteração do contrato de concessão a fim de equilibrar majoração dos encargos contratuais de R\$613.796.107,00 decorrentes (i) da revisão unilateral feita pelo poder concedente da tarifa de Armazenagem e Capatazia (ii) dos custos imprevistos suportados pela Concessionária em função de divergências entre o que dispunha o Edital e a situação em que foi encontrado o aeroporto pole Concessionária no momento da transferência de operação. Anexo ao pedido foram anexados documentos com a finalidade de comprovar a conclusão do pedido.

2.2. Nesse ponto, insta ressaltar que o pedido original foi dividido em diversas análises, a presente trata apenas do reequilíbrio relativo à alteração das tarifas aplicáveis aos serviços de armazenagem e capatazia referentes às cargas importadas em trânsito. Para esse caso específico o pedido original de reequilíbrio tinha valor de R\$299.773.796,00

2.3. A área técnica efetuou troca de documentos com a concessionária diversas vezes solicitando informações adicionais que subsidiassem os cálculos do valor do reequilíbrio. Em 2 de outubro de 2015 a SRA enviou ofício contendo análise do pedido de revisão, a resposta desse ofício foi recebida em 26 de fevereiro de 2016 contendo nova metodologia para o cálculo do impacto do desequilíbrio causado pela mudança das tarifas, por esse motivo toda a análise técnica da SRA teve de ser refeita. Ressalto que nesta comunicação a concessionária revisa seu cálculo aceitando parte das alegações da área técnica da ANAC e solicita reequilíbrio no valor de R\$ 138.417.755,00.

2.4. O processo foi encaminhado por meio da Nota Técnica 10 (0203046) para decisão da Diretoria Colegiada da ANAC, contendo sugestão de aprovação de desconto de R\$ 69.110.970,40 a ser aplicado por meio da variação da contribuição fixa ao sistema. Informo que todos os valores aqui relatados são referentes à novembro de 2012, o valor que realmente será descontado precisa ser atualizado para a data de cobrança levando em conta o IPCA e taxa de desconto fixada pela Resolução ANAC 355 de 17 de março de 2015. Em 30 de novembro de 2016 este relator foi sorteado, sendo o prazo de relatoria de 30 dias.

### 3. FUNDAMENTAÇÃO

3.1. Com a eficácia do Contrato de Concessão de Aeroportos – CCA nº 002/ANAC/2012 – SBGR, em 20 de junho de 2012, passou a vigorar também o novo regime tarifário por ele instituído, constante de seu Anexo 4. Tal regime tarifário diferiu pontualmente em relação àquele aplicável à

INFRAERO à época (Resolução nº 216, de 30 de janeiro de 2012) no tocante ao mecanismo de cálculo das tarifas aeroportuárias aplicáveis ao mercado de carga importada. Entre as alterações, destaca-se o tratamento dispensado às cargas em trânsito para zona primária e trânsito internacional. Em suma o novo regime promoveu adequação do enquadramento das cargas importadas em trânsito, deslocando as cargas em trânsito de terminal de carga para terminal de carga e internacional para as tarifas aplicadas anteriormente apenas às cargas em trânsito para zona secundária. Deste modo o novo regime tarifário apresentava valores máximos maiores do que o regime anterior.

3.2. Contudo tal regime causou divergências no mercado com críticas ao modelo, diante dessas manifestações a ANAC, por meio da Decisão 121 de 13 de novembro de 2012, resolveu alterar o contrato de concessão unilateralmente com a finalidade de homogeneizar com as regras vigentes e aplicáveis à infraero. Com isso houve a redução do limite máximo de valor de tarifa que poderia ser cobrado pelo concessionário em alguns casos.

3.3. De fato, verifica-se que a alteração feita pela citada decisão da ANAC promoveu redução tarifária de R\$ 0,5116 por quilograma para R\$ 0,0819 por quilograma da carga importada. Adicionalmente, tem-se, ainda, como efeito, a perda de potencial receita tarifária decorrente da aplicação de tarifas diferenciadas no caso de cargas que fiquem armazenadas por tempo superior a 24h.

3.4. O Contrato de Concessão prevê em suas cláusulas a revisão extraordinária que objetiva recomposição do equilíbrio econômico-financeiro da seguinte forma:

“6.20 Os procedimentos de Revisão Extraordinária objetivam a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato, a fim de compensar as perdas ou ganhos da Concessionária, devidamente comprovados, em virtude da ocorrência dos eventos elencados no CAPÍTULO V - Seção I do Contrato, desde que impliquem alteração relevante dos custos ou da receita da Concessionária.”

3.5. Também é imperioso ressaltar que na cláusula 5.2 do mesmo documento é elencado que o risco acerca da criação ou extinção de Tarifas Aeroportuárias é suportado pelo Poder Concedente. Ainda mais verifica-se que mesmo o voto o qual aprovou a Decisão nº 121/2012 previu que tal alteração poderia ensejar o presente processo, transcrevo abaixo trecho do referido voto:

16. No caso em análise, tem-se que a finalidade de interesse público encontra-se consubstanciada na própria motivação e finalidade do ato administrativo que se quer produzir, suficientemente atendidas na Nota Técnica nº 24/2012/GERE/GCON/SRE, que, com base em minuciosos estudos de impacto financeiro e concorrencial, fundamenta a alteração unilateral do regime tarifário relativo à armazenagem e capatazia de cargas importadas na necessidade de correção da assimetria regulatória atualmente existente, que propicia condições competitivas diferenciadas entre os três concessionários e os demais operadores de aeroportos públicos (cujo regime tarifário é atualmente regido pela Resolução nº 216/2012), visando evitar consequências danosas à concorrência no setor e a subutilização dos demais terminais de carga do país, demonstrando, assim, a inequívoca finalidade pública da alteração.

17. Ainda segundo a referida Nota Técnica, a alteração contratual que se propõe resguardará a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, na forma do procedimento de revisão extraordinária previsto na Seção II do Capítulo VI daquele instrumento contratual, que poderá ser solicitada pelos concessionários, desde que efetivamente demonstrado o desequilíbrio decorrente da alteração.

3.6. Diante dessa argumentação a SRA concluiu que é cabido o pleito da Concessionária.

3.7. Contudo durante o trâmite processual houve divergências entre a SRA e a Concessionária quanto a metodologia para o cálculo do fluxo de caixa marginal, que leva ao final no valor de redução necessário para haver o equilíbrio econômico-financeiro das condições à época do edital e atual. Em diversos pontos chegou-se a concordância, o que diminuiu sensivelmente o valor pretendido no pedido de outubro de 2014 com o documento juntado pelo peticionário no início de 2016, todavia em algumas questões, como por exemplo o comportamento esperado dos agentes que utilizam o terminal de cargas para o trânsito de cargas removidas para outros recintos alfandegados da zona primária, ou a projeção de demanda. Nesse ponto é relevante destacar que a Nota Técnica 0203046, em especial no seu anexo SEI 0210750, são claros em revelar tanto o posicionamento da peticionária quanto as razões que levaram a concluir que o valor apresentado ora para aprovação é o correto.

#### **4. DA FORMA DE RECOMPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO FINANCEIRO**

4.1. O Decreto nº 7.624, de 22 de novembro de 2011, enumerou quatro formas de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro aplicáveis às concessões comuns, sem a exclusão de outras cabíveis:

- i. revisão do valor das tarifas;
- ii. alteração do prazo de Concessão;
- iii. alteração das obrigações contratuais da Concessionária; e
- iv. revisão da contribuição devida pelo concessionário (com a prévia anuência da Secretaria de Aviação Civil (SAC-PR).

4.2. O Contrato de Concessão ainda explicita a possibilidade de outras formas de reequilíbrio, desde que seja de comum acordo entre o Poder Concedente e a Concessionária. A Resolução nº 355, de 17 de março de 2015, considerou todas as opções elencadas no Decreto e a possibilidade explicitada nos Contratos de Concessão:

Art. 8º Para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro, a ANAC poderá utilizar as seguintes medidas, individual ou conjuntamente, nos termos do respectivo contrato de concessão:

- I – alteração do valor das tarifas;
- II – alteração do prazo de Concessão, observado, quando couber, o disposto no art. 6º do Decreto nº 7.624, de 22 de novembro de 2011;
- III – alteração das obrigações contratuais da Concessionária;
- IV – revisão da contribuição fixa ao sistema devida pela Concessionária, mediante comum acordo entre ANAC e Concessionária, após prévia aprovação da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República;
- V – outra forma definida de comum acordo entre ANAC e Concessionária, mediante prévia aprovação da Secretaria de Aviação Civil da Presidência

4.3. Cabe lembrar que a variável escolhida à época da realização do leilão foi o maior valor de Contribuição Fixa a ser revertido ao sistema aeroportuário por meio do Fundo Nacional de Aviação Civil - FNAC. Nesse contexto a área técnica entende que a melhor forma de gerar o reequilíbrio seria por meio na alteração dessa contribuição. Ademais a alteração de prazo do contrato não parece ser adequada dado que os efeitos imediatos da medida seriam minorados devido à distância do fim da concessão, também a alteração do valor das tarifas poderia ocasionar problemas circulares como incidência de impostos, por exemplo.

4.4. Outro fator também levado em conta é a necessidade de previsão de demanda, ao se escolher o ajuste da Contribuição Fixa exclui-se a possibilidade de erro na previsão, uma vez que quando pagamento anual será utilizado a demanda atualizada no momento do cálculo.

4.5. Por esses motivos a SRA conclui conforme anexo à Nota Técnica nº 10, SEI 0210750:

Considerando a análise dos itens 7.1 a 7.3 acima, entende-se que a recomposição do equilíbrio financeiro deve ser preferencialmente feita por meio da variação da Contribuição Fixa ao sistema.

Adicionalmente, entende-se que a alternativa que mais se aproxima da situação financeira da Concessionária no Cenário Edital é aquela que decompõe o impacto total em duas partes:

a) A primeira referente ao desequilíbrio estimado até o ano da conclusão do processo. A escolha por decompor o impacto total em bases anuais busca atender o parágrafo 2º do art. 7º da Resolução nº 355, de 17 de março de 2015:

*Art. 7º Para recomposição do reequilíbrio econômico-financeiro será elaborado um fluxo de caixa marginal para cada evento gerador do desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, a fim de calcular a compensação financeira que anule os impactos positivos ou negativos do evento que ensejou o desequilíbrio, de modo que o valor presente líquido do fluxo de caixa do evento seja nulo*

(...)

*§ 2º O fluxo de caixa marginal apresentará periodicidade anual com os anos destacados em anos civis.*

b) A segunda referente ao desequilíbrio estimado para os anos seguintes.

Assim, a parcela da contribuição fixa devida em cada ano será descontada pelo valor aplicável conforme a tabela abaixo:

**Tabela 33 – Receita Bruta da Concessionária**

<b>Ano</b>	<b>Desconto</b>
<b>2016</b>	R\$ 32.795.981,11
<b>2017</b>	R\$ 7.142.716,88
<b>2018</b>	R\$ 6.861.849,81
<b>2019</b>	R\$ 6.579.820,78
<b>2020</b>	R\$ 6.298.294,89
<b>2021</b>	R\$ 6.019.379,67
<b>2022</b>	R\$ 5.744.362,60
<b>2023</b>	R\$ 5.520.633,10
<b>2024</b>	R\$ 5.298.898,09
<b>2025</b>	R\$ 5.025.048,10
<b>2026</b>	R\$ 4.760.175,70
<b>2027</b>	R\$ 4.504.808,16
<b>2028</b>	R\$ 4.258.922,65
<b>2029</b>	R\$ 4.022.470,90
<b>2030</b>	R\$ 3.796.133,95
<b>2031</b>	R\$ 3.593.194,85
<b>2032</b>	R\$ 1.621.348,57
<b>Total</b>	<b>R\$ 113.844.039,81</b>

4.6. Cabe notar que os valores acima estão atualizados até maio de 2016, no momento da real aplicação desta decisão eles serão recalculados considerando IPCA e taxa de desconto.

4.7. A Concessionaria peticionou que o valor total calculado seja descontado integralmente do próximo pagamento, contudo a SRA sugere negação do pedido uma vez que o operador aeroportuário só poderá ter a frustração de receita no momento em que essa for relaizada, e portanto conceder o desconto agora geraria de fato antecipação de receita.

## **5. DA NECESSIDADE DE SUBMISSÃO DO ASSUNTO AO MTPAC**

5.1. O parágrafo 1º do art. 18 do Decreto nº 7.624, de 22 de novembro de 2011, estabelece que a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão por meio da revisão da contribuição fixa depende de prévia anuência da Secretaria de Aviação Civil:

*Art. 18. Sem prejuízo do disposto no art. 7o, caberá ao poder concedente estabelecer a forma pela qual será recomposto o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, em favor do poder concedente ou do concessionário, podendo ser utilizadas as seguintes medidas, individual ou conjuntamente, sem a exclusão de outras cabíveis:*

(...)

*IV - revisão da contribuição devida pelo concessionário, no caso de concessão comum; e*

(...)

*§ 1o Nas concessões federais, a utilização das medidas descritas nos incisos IV e V do caput dependem de prévia anuência da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República.*

5.2. Contudo, a Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, que alterou a organização da Presidência da República e dos Ministérios, extinguiu a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República e transferiu suas competências para o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil:

*Altera e revoga dispositivos da Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios*

*Art. 1o Ficam extintos:*

*II - a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República;*

Art. 6º Ficam transferidas as competências:

I - da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República e da Secretaria de Portos da Presidência da República para o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil;

5.3. Assim, eventual concordância da Diretoria em relação à presente proposta deve ser sucedida de comunicação ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, para que este seja instado a se manifestar sobre a proposta de utilização da revisão da contribuição devida pelo concessionário para recompor o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, conforme previsto no parágrafo 1º do art. 18 do Decreto nº 7.624, de 22 de novembro de 2011.

5.4. Neste sentido, propugno que, em havendo aquiescência no mérito, seja expedito comunicado àquele órgão Ministerial para manifestação.

## 6. CONCLUSÃO

6.1. Insta destacar que a área técnica apensou o documento 0203183, minuta de Decisão que, no mérito, aprova a 1ª Revisão Extraordinária do Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional de Guarúlhos em R\$ 113.844.039,81 (cento e treze milhões, oitocentos e quarenta e quatro mil, trinta e nove reais e oitenta e um centavos) com o objetivo de recompor seu equilíbrio econômico-financeiro. Nesse ponto ressalto que houve um erro de digitação na ementa e no Art 1º da minuta de decisão no que tange à identificação do concessionário, contudo a área técnica providenciou nova versão com a necessária correção.

6.2. No atinente à forma, sugeriu-se que a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato seja realizada por meio da revisão da contribuição fixa devida pela Concessionária.

6.3. Como corolário do relatado, e para operacionalizar o ajuste, o MTPAC deve ser Oficiado para que possa se manifestar quanto sua aquiescência, considerando seu papel de gestor do FNAC.

6.4. Por fim, as parcelas da contribuição fixa devida em cada ano deverão ser deduzidas nos moldes da Tabela 1 da citada Decisão.

6.5. Assim, a SRA submete o pleito de aprovação de revisão extraordinária da Concessão do Aeroporto Internacional de Guarulhos em razão da alteração contratual efetuada pela Decisão ANAC nº 121, em 13 de novembro de 2012.

É o relatório.

**Juliano Alcântara Noman**

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **Juliano Alcântara Noman, Diretor**, em 21/12/2016, às 15:43, 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 **0262691** e o código CRC **0A941F00**.

SEI nº 0262691