



VOTO

PROCESSO: 00058.000678/2016-01

INTERESSADO: INFRAMÉRICA CONCESSIONÁRIA DO AEROPORTO DE BRASÍLIA S.A

RELATOR: JULIANO ALCÂNTARA NOMAN

1. DA CARACTERIZAÇÃO DE DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

1.1. Versa o presente processo sobre proposta de Revisão Extraordinária do Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional de Brasília (Contrato de Concessão nº 001/ANAC/2012 – SBBR), para finalidade de promover seu reequilíbrio econômico-financeiro após a edição da Decisão ANAC nº 121, de 13 de novembro de 2012.

1.2. Nos termos da referida decisão, a Agência promoveu, unilateralmente, a alteração do Anexo 4 do Contrato de Concessão, modificando as condições para cobrança de 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.

1.3. De fato, verifica-se que a alteração promovida, ao trazer para a Tabela 9, do “Anexo 4 – Tarifas”, do Contrato de Concessão, as cargas em trânsito TECA-TECA e internacional, alocadas inicialmente na Tabela 10, **promoveu redução tarifária de R\$ 0,5116 por quilograma para R\$ 0,0819 por quilograma da carga importada.**^[1] Adicionalmente, tem-se, ainda, como efeito, a perda de potencial receita tarifária decorrente da aplicação das Tabelas 7 e 8, ou 11 do referido Anexo, após o período de 24 horas, uma vez que a tabela 10 prevê que tais tabelas seriam aplicáveis, conforme o caso.

1.4. A Lei de Concessões – Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 –, ao tratar das tarifas do serviço público concedido, estabeleceu que “em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.”^[2]

1.5. Destaca-se, ainda, que nos termos da cláusula 5.2.6 do Contrato de Concessão, a “criação ou extinção de Tarifas Aeroportuárias” constitui risco a ser suportado exclusivamente pelo Poder Concedente, podendo ensejar Revisão Extraordinária do Contrato.

1.6. Com efeito, os procedimentos de Revisão Extraordinária se destinam à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, conforme estabelecido na cláusula 6.20 do Contrato de Concessão nº 001/ANAC/2012 – SBBR,^[3] a fim de compensar as perdas ou ganhos da Concessionária, devidamente comprovados, em virtude da ocorrência de riscos suportados pelo Poder Concedente, desde que impliquem alteração relevante dos custos ou da receita da Concessionária.

1.7. Ressalta-se, ademais, que a Lei de Criação da ANAC reservou à Diretoria Colegiada da Autarquia a competência para conceder ou autorizar a exploração da infraestrutura aeroportuária.^[4]

1.8. Por esses motivos e, considerando a análise técnica promovida pela Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos, conclui-se que é competência deste Colegiado deliberar sobre a Revisão Extraordinária do Contrato de Concessão nº 001/ANAC/2012 – SBBR, medida necessária para reestabelecer o equilíbrio econômico-financeiro da Concessão, que foi impactado pela alteração tarifária levada a efeito pela Decisão ANAC nº 121/2012.

2. DO VALOR DE DESEQUILÍBRIO APURADO

- 2.1. Na Fundamentação da Nota Técnica nº 37/2018,^[5] a Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos descreveu detalhadamente a metodologia utilizada para calcular o impacto da alteração tarifária sobre o Contrato, a qual adoto integralmente como razão de decidir.
- 2.2. De início, destaca-se que a análise da área técnica identificou incorreção na metodologia empregada pela Concessionária na apresentação dos valores pleiteados, uma vez que, nesses cálculos, a requerente deixou de observar a diferenciação da tarifa paga pelas cargas de alto valor específico, ao calcular apenas uma média de tempo de nacionalização para todas as cargas em trânsito, independente da relação valor CIF por quilograma.
- 2.3. No contexto, é imperativo notar que o valor teto das tarifas não segue uma proporção linear, de maneira que o cálculo da média aritmética utilizando dados de cargas em diferentes faixas de tarifação por razão valor CIF/kg gera uma estimativa com distorções. Da mesma forma, o valor teto das tarifas não segue proporção linear ao tempo de permanência, o que amplia as distorções.
- 2.4. Assim, em sua avaliação, a área técnica calculou a receita tarifária de cada carga em trânsito, conforme regras previstas no Edital, de modo a aferir o desequilíbrio econômico-financeiro já incorrido pela Concessionária no período analisado, bem como obter uma estimativa de receita de armazenagem por quilograma levando em consideração as diferentes tarifas de acordo com o período de permanência e natureza das cargas.
- 2.5. Para obter o valor líquido do desequilíbrio, descontou-se a receita tarifária efetivamente recebida *daquela estimada*, que seria auferida pela Concessionária caso não houvesse alteração das regras do Contrato de Concessão.
- 2.6. Importante notar, ainda, que, por se tratar de estimativa, o valor exato do desequilíbrio poderá ser revisto na ocasião das revisões de Fluxo de Caixa Marginal, utilizando a base de dados de cargas que serão **efetivamente** processadas no TECA.^[6]
- 2.7. No que concerne à projeção de demanda, adotou-se a hipótese apresentada pela Concessionária em seu pedido inicial para o cálculo do fluxo de caixa marginal, utilizando-se a projeção do PIB brasileiro, para os cinco primeiros anos como a taxa de crescimento da receita a partir da receita não recebida apurada em 2015 (já corrigida para valores monetários da data base) e considerando-se, a partir de 2021, o PIB sem crescimento.
- 2.8. Em que pese ter a Concessionária apresentado outra memória de cálculo considerando hipótese alternativa (não esclarecida ou justificada pela Requerente nos autos) e, ainda, ter consignado posteriormente que discorda “tanto da metodologia utilizada [para cálculo do fluxo de caixa projetado] quanto das taxas de crescimento consideradas”, a própria INFRAMERICA afirma que não há impacto dessas discordâncias no cálculo do valor a ser reequilibrado.^[7]
- 2.9. Considera-se, assim, que seja porque não foram indicadas as razões apontadas para a alegada discordância, seja porque a própria requerente afirma que não há impacto desta no valor apurado, não há que se considerar a afirmação apta a obstar o seguimento do feito.
- 2.10. Por fim, acerca do impacto dos Impostos Diretos, Indiretos e Contribuição Variável no cálculo do montante a ser reequilibrado, relevante enfrentar o ponto de dissonância entre a Requerente – que entende aplicável ao ISS a alíquota de 2% - e a SRA, que sustenta ser aplicável a alíquota de 5%.
- 2.11. Neste ponto, há que se lembrar que, embora em seu pleito inicial a Requerente tenha considerado a alíquota de 5% para o ISS, pela Carta IA nº 290/SBBR/2018, de 12 de abril de 2018, a Concessionária afirma não concordar com sua utilização e afirma que deveria ser considerada a alíquota de 2%, já que esta é a alíquota atualmente paga pela Concessionária.
- 2.12. Verifica-se, contudo, que ao tempo do lançamento do Edital e da assinatura do Contrato de Concessão, vigorava a alíquota de 5% para o imposto em questão. Como se sabe, o reestabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro deve considerar as condições vigentes ao tempo da celebração do Contrato, sob pena de reproduzir situação de desequilíbrio contratual. Acertada, portanto, a análise da área técnica que adotou em seus cálculos a alíquota de 5% para o ISS.
- 2.13. Tecidas estas considerações, **considera-se que o montante do desequilíbrio apurado é de R\$ 4.686.235,16 (quatro milhões, seiscentos e oitenta e seis mil, duzentos e trinta e cinco reais e dezesseis centavos)**, calculado trazendo os fluxos de caixa marginais anuais a valor de novembro de 2012, pela taxa de desconto definida no Anexo da Resolução ANAC nº 355/2015, no valor de 6,81%.

2.14. O resultado atualizado pela taxa de desconto e pelo IPCA de março/2018 equivale a **R\$ 9.224.186,17 (nove milhões, duzentos e vinte e quatro mil, cento e oitenta e seis reais e dezessete centavos)**.

3. DA FORMA ESCOLHIDA PARA O REEQUILÍBRIO

3.1. O Decreto nº 7.624, de 22 de novembro de 2011, enumerou quatro formas de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro aplicáveis: 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.

3.2. Em sua manifestação, a área técnica sustenta que a alternativa mais conveniente e oportuna para proceder ao reequilíbrio consiste na revisão da contribuição devida pelo concessionário, decomposta em duas partes. A primeira parte sendo referente ao desequilíbrio estimado até o ano de conclusão do processo e a segunda, referente ao impacto até o final do contrato, devendo ser reequilibrada por meio de parcelas anuais ao longo do prazo da concessão.

3.3. Adicionalmente, cumpre ressaltar que esta alternativa visa a minimizar o impacto financeiro da Decisão ANAC nº 121, na medida em que busca descontar a parcela da contribuição fixa devida em cada ano pela perda de receita tarifária estimada naquele mesmo ano. Dessa forma, entende-se que se encontra atendida a cláusula 6.22 do Contrato, segundo a qual, “na escolha da medida destinada a implementar a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, a ANAC deve considerar a periodicidade e o montante dos pagamentos vencidos e vincendos a cargo da Concessionária, relativo aos contratos de financiamento celebrados para a execução do objeto da Concessão.” [8]

3.4. Lembra-se que a variável de leilão da concessão dos aeroportos foi o maior valor de contribuição fixa a ser revertido ao sistema aeroportuário através do Fundo Nacional de Aviação Civil – FNAC. De tal modo, os ganhos de eficiência associados ao processo de desestatização dos aeroportos foram majoritariamente transferidos para o Estado por meio do FNAC.

3.5. Neste contexto, entende-se que o agente que reúne as melhores condições de arcar com o ônus de um eventual reequilíbrio é exatamente o gestor do FNAC, por meio da alteração da contribuição fixa. Eventuais aumentos de tarifas decorrentes de recomposições do equilíbrio econômico-financeiro poderiam onerar sobremaneira os usuários do aeroporto que não tiveram redução de tarifas devido à concessão do aeroporto.

3.6. Também o problema de circularidade é consideravelmente maior quando a recomposição é feita por aumento de tarifas – em razão do impacto de tributos indiretos, da contribuição variável e da variação da demanda – o que implicaria uma compensação, em termos de aumento de receita, consideravelmente maior do que o impacto do evento que ensejou o desequilíbrio.

3.7. A alternativa de recomposição por meio de alteração do prazo da concessão configuraria alternativa menos conveniente e oportuna, especialmente se considerado que o Contrato de Concessão ainda se encontra em seus primeiros anos de vigência.

3.8. Registre-se, ademais, que a forma de recomposição indicada pela área técnica foi adotada nos processos de Revisão Extraordinária dos Contratos de Concessão dos Aeroportos de Guarulhos e Viracopos, também destinados a compensar as perdas decorrentes da Decisão ANAC nº 121, de 13 de novembro de 2012. [9] Julgo pertinente, assim, que a recomposição do equilíbrio financeiro da Concessão de Brasília se opere de igual maneira.

3.9. Não se olvida que a recomposição por meio de revisão de contribuição fixa depende do comum acordo entre o Poder Concedente e a Concessionária. [10] A esse respeito, destaca-se que a Concessionária foi notificada quanto à proposta de reequilíbrio por meio da variação da contribuição fixa, como faz prova o Ofício nº 202/2017. [11]

3.10. Ainda em outras duas oportunidades, por ocasião do recebimento dos Ofícios nº 235/2017 e nº 17/2018, a Requerente tomou ciência de que a conclusão da análise do pedido dependia, unicamente, de “manifestação da Concessionária acerca da proposta referente à forma pela qual será recomposto o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, dado o deferimento do pleito ‘Da alteração unilateral pelo Poder Concedente das tarifas de Capatazia da carga importada em trânsito’”. [12]

3.11. Em que pese ser possível entender que, ao responder a tais notificações pelo Ofício IA 290/2018 sem manifestar oposição à forma de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro a Concessionária pretendeu anuir com a proposta da ANAC, em atenção à recomendação da Procuradoria Federal junto à ANAC e, por cautela, considera-se oportuno notificar a concessionária para que expressamente registre sua anuência quanto à forma de recomposição adotada.

3.12. Finalmente, em atenção ao parágrafo 1º do artigo 18 do Decreto nº 7.624, de 22 de novembro de 2011, combinado com o inciso I do artigo 6º da Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016 e com o inciso IV do artigo 8º da Resolução ANAC 355/2015, observa-se a necessidade de se obter prévia anuência do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil para recompor o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato pela forma indicada.

3.13. Assim, propõe-se que sejam procedidos pontuais ajustes na minuta de decisão a ser publicada, a exemplo do teor das Decisões 190 e 191/2017,^[13] em especial para que conste do *caput* do artigo 2º que “A recomposição do equilíbrio econômico - financeiro do contrato será realizada, após a anuência do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil - MTPAC, por meio da revisão da contribuição fixa devida pela Concessionária.”

3.14. Com estas considerações, entendem-se superadas as recomendações consignadas pela Procuradoria Federal junto à ANAC no Parecer 140/2018.^[14]

4. CONCLUSÃO

4.1. Por todo o exposto e, considerando o teor da Nota Técnica nº 37/2018/GERE/SRA,^[15] com fulcro no inciso XXIV do artigo 8º da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, no Decreto nº 7.624, de 22 de novembro de 2011, na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e no Decreto nº 7.896, de 1º de fevereiro de 2013, **VOTO FAVORAVELMENTE à Revisão Extraordinária do Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional de Brasília** em razão da alteração contratual efetuada pela Decisão ANAC nº 121, de 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, nos termos propostos pela SRA.

4.2. Entendo, ademais, que a Concessionária deve ser notificada para anuir expressamente quanto à forma de recomposição proposta pela Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos, conforme a cláusula 6.21.4 do Contrato de Concessão e o artigo 8º, IV da Resolução ANAC 355/2015.

4.3. Proponho, por fim, o encaminhamento do feito ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, em cumprimento ao parágrafo primeiro do Artigo 18 do Decreto nº 7.624, de 22 de novembro de 2011, para manifestação sobre a necessária anuência prévia à recomposição nos termos propostos.

É como Voto.

[1] Valores constantes da Decisão nº 77, de 20 de julho de 2012, referente ao primeiro reajuste tarifário previsto no Contrato de Concessão.

[2] Art. 9º, §4º da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

[3] “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.”

[4] Artigo 8º, inciso XXIV combinado com art. 11, IV, ambos da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005.

[5] Anexo Fundamentação - NT Nº 37(SEI)/2018/GERE/SRA (SEI 1792682). Considerar, ainda, o demonstrativo de cálculos juntado ao documento Anexo MC BSB - NT nº 37(SEI)/2018/GERE/SRA (SEI 1791830)

[6] Neste sentido, destaca a SRA que “O Art. 10 da Resolução da ANAC nº 355/2015 dispõe sobre os procedimentos para revisão dos fluxos de caixa marginal. Os fluxos serão revisados a cada cinco anos, podendo haver antecipação a critério da ANAC.

Nas revisões futuras, a demanda projetada de cargas em trânsito será substituída pelos valores já realizados, sendo possível considerar informações reais apuradas para ajustar o restante da projeção. Também serão substituídos os valores de receita de carga (em reais deflacionados a preço de Novembro/2012) do Cenário Decisão nº 121, visto que esse cenário

é verificável por se tratar das condições tarifárias vigentes. A projeção desta variável poderá ser ajustada a fim de refletir os novos valores apurados de receita e demanda de cargas em trânsito.

O valor da receita média por quilograma do Cenário Edital poderá ser revisto considerando informações atualizadas do tempo de permanência, CIF e peso das cargas em trânsito no Terminal de Cargas de Brasília, além outras informações apuradas que sejam pertinentes para o cálculo.

As alíquotas estimadas de contribuição variável a ser paga serão substituídas de forma a considerar o valor que efetivamente seria pago, na margem. As previsões futuras para esta variável poderão ser revistas considerando os valores atualizados.

Por fim, a taxa de desconto utilizada, no valor de 6,81%, não será objeto de revisão conforme o mesmo Artigo 10 da resolução.”

[7] Ofício IA 290/SBBR/2018 - Resposta TECA-TECA (SEI 1712873)

[8] Note-se que a cláusula 6.22 poderia não ser atendida caso a ANAC escolhesse compensar um evento que tenha gerado impacto financeiro negativo no início do período de concessão, por meio, por exemplo, do aumento do prazo de Concessão.

[9] Processos nº 00058.103027/2014-00 e nº 00058.038311/2015-71, respectivamente.

[10] Neste sentido, art. 8º, inciso IV da Resolução ANAC 355/2015 e cláusula 6.21.4 do Contrato de Concessão.

[11] Ofício nº 202(SEI)/2017/GERE/SRA-ANAC (SEI 1039048), de 06 de setembro de 2017, recebido em 11 de setembro de 2017, conforme Aviso de Recebimento - AR JT284512656BR (SEI 1553760).

[12] Item 17 da Nota Técnica nº 148(SEI)/2017/GERE/SRA (SEI 1257822), encaminhada pelo Ofício nº 235(SEI)/2017/GERE/SRA-ANAC (SEI 1258678); e item 7.2 da Nota Técnica nº 17/2018/GERE/SRA (SEI 1524750), encaminhada pelo Ofício nº 17/2018/GERE/SRA-ANAC (SEI 1527261)

[13] Decisão nº 190, de 22 de dezembro de 2016 (SEI 0287639) e Decisão nº 191, de 22 de dezembro de 2016 (SEI 0287657)

[14] Parecer 140/2018/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (SEI 1991889)

[15] Nota Técnica nº 37/2018/GERE/SRA (SEI 1774105), Anexo MC BSB - NT nº 37(SEI)/2018/GERE/SRA (SEI 1791830) e Anexo Fundamentação - NT Nº 37(SEI)/2018/GERE/SRA (SEI 1792682).



Documento assinado eletronicamente por **Juliano Alcântara Noman, Diretor**, em 27/07/2018, às 12:05, 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 <https://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **2042160** e o código CRC **EB304480**.