VOTO

PROCESSO: 00058.016714/2018-10

INTERESSADO: MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL

RELATOR: JOSÉ RICARDO BOTELHO

Ementa

Processo de desestatização dos aeroportos de Recife/PE, Maceió/AL, Aracaju/SE, João Pessoa/PB, Campina Grande/PB e Juazeiro do Norte/CE, formando o Bloco Nordeste; dos aeroportos de Vitória/ES e Macaé/RJ, formando o Bloco Sudeste; e dos aeroportos de Cuiabá/MT, Sinop/MT, Rondonópolis/MT e Alta Floresta/MT, formando o Bloco Centro-Oeste.

1. DO PROCESSO

1.1. O presente processo trata da licitação de 12 aeroportos públicos incluídos no Programa Nacional de Desestatização (PND), por meio do Decreto nº 9.180, de 24 de outubro de 2017. Coube à Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) a responsabilidade de realizar o acompanhamento das medidas de desestatização, sob supervisão do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA), nos termos do §1º do art. 6º da Lei nº 9.491, de 9 de setembro 1997.

1.2. O processo retorna à deliberação desta Diretoria para o ato de aprovação do edital, da minuta de contrato e de seus anexos, como preconiza o inciso VI do art. 11 da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005.

1.3. Na primeira passagem, a Diretoria decidiu pela submissão dos documentos jurídicos e estudos técnicos de viabilidade à audiência pública, com o objetivo de colher contribuições da sociedade e dar transparência aos atos praticados até então, bem como às respectivas motivações.

1.4. Neste intervalo, além de incorporar diversas contribuições para o atendimento aos interesses sociais, o texto final apresentado pela Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos (SRA) traz aprimoramentos provenientes de recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU), que por meio do Acórdão 2.462/2018/TCU (SEI 2375466), analisou os documentos submetidos à audiência pública e, de forma inédita, antecipou uma das fases de acompanhamento do processo de desestatização previstas em seus normativos internos.

1.5. A Procuradoria Federal Especializada junto à ANAC (PFE/ANAC), no exercício das competências previstas no art. 28 do Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006, emitiu o Parecer nº 7/2018/PG/PFEANAC/PGF/AGU (SEI! 2436312), manifestando-se sobre a regularidade processual, ao tempo que recomendou ajustes no processo e nos documentos jurídicos que instruirão a licitação. Por meio da Nota Técnica nº 13/2018/SRA (SEI! 2447013), após reavaliação dos itens abordados no citado Parecer, a SRA apresentou as devidas justificativas ou descreveu as alterações realizadas nas minutas. Alguns outros ajustes foram motivados por correções textuais ou por melhores opções regulatórias reconhecidas durante o aprofundamento dos estudos pelas áreas técnicas.

1.6. Entendo que o processo seguiu o rito legal e está instruído adequadamente para a deliberação deste Colegiado e, consequente, prosseguimento para as próximas fases. Assim, trago à

analise os temas que considero relevantes para o perfeito entendimento das inovações e evoluções regulatórias que permeiam esta quinta rodada de concessões aeroportuárias, primeira modelada em blocos.

2. **DA ANÁLISE**

2.1. **Transferência Operacional e Certificação**

2.1.1. O RBAC nº 139 prevê a obrigação aos operadores aeroportuários de serem detentores de Certificado Operacional do Aeroporto e, para tanto, devem manter o Manual de Operações do Aeródromo (MOPS) em conformidade com o disposto na Subparte "D" do referido Regulamento. Os vencedores do leilão assumirão aeroportos em operação e, conforme as previsões do item 139.115 do RBAC 139, poderão obter certificado provisório, observadas as condições normativas, como a ratificação do MOPS em vigor no aeroporto.

2.1.2. Por esse motivo, o item 3.10.1.1 do Anexo 7 do contrato de concessão, que trata do Plano de Transferência Operacional, prevê a ratificação do MOPS em vigor durante o período de transferência operacional. Tal medida permite, coerentemente, que o novo operador dê continuidade à prestação do serviço público seguindo um documento previamente aprovado pela ANAC, o que garante a manutenção dos níveis de segurança exigidos e permite que o novo operador adquira suficiente conhecimento prático do sítio em questão, antes de submeter uma nova versão à aprovação da área competente.

2.1.3. No mesmo sentido, o contrato de concessão, no item 3.9 do Anexo 7, prevê a submissão de um Programa de Segurança Aeroportuária (PSA) pelo operador aeroportuário, bem como a indicação de um responsável AVSEC, nos termos do RBAC 107, até o encerramento do Estágio 2, momento em que o novo operador deve ter reunido suficiente conhecimento do ambiente operacional a fim de redefinir, conforme necessário, os procedimentos aplicáveis e formar o pessoal encarregado.

2.1.4. Nesse ínterim, conforme sustenta a área técnica competente, a operacionalização com base nos manuais anteriormente aprovados e a indicação de responsáveis em caráter transitório é suficiente para garantir a continuidade da prestação do serviço e a manutenção dos níveis de segurança exigidos em cumprimento ao RBAC-107.

2.2. **Receitas não tarifárias e atividades acessórias**

2.2.1. O item 4.9 do contrato de concessão prevê a possibilidade de exploração de atividades econômicas que gerem receitas não tarifárias, desde que em observância às normas vigentes sobre a exploração de determinadas atividades, bem como garante a provisão de alguns itens básicos sem ônus aos usuários, conforme previsão no subitem 4.9.2.

2.2.2. Preservando o cumprimento do dispositivo apontado, pode a concessionária explorar comercialmente a infraestrutura concedida desde que atendidas às determinações do Plano de Exploração Aeroportuária (PEA). Assim, garante-se a disponibilização da infraestrutura adequada ao usuário, estabelecendo-se o devido equilíbrio entre os itens básicos de utilização do aeroporto e a exploração da área disponível, mediante atividades acessórias que possam gerar receita não tarifária, em prol da viabilidade do empreendimento e do atendimento ao interesse público.

2.3. **Investimentos**

2.3.1. A necessidade de investimentos nas concessões foi objeto de análise detida pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que recomendou ajustes nos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) em razão dos valores apresentados para despesas em bens de capital, o que resultou em alterações na precificação dos ativos e no valor mínimo de outorga. Porém, como esclarece a área técnica na seção 3.4.1 da Nota Técnica 13/2018/SRA, o Acórdão nº 2.462/2018 do TCU determinou à Secretaria Nacional de Aviação Civil (SNAC/MTPA) alterações nos EVTEA e que foram realizadas pelo órgão competente, conforme consta no Ofício nº 316/2018/GAB-SAC/SAC (SEI! 2409018). Todavia, o Acórdão não exigiu da ANAC quaisquer alterações no PEA.

2.3.2. Isso porque o PEA, nessa rodada, assumiu a função de determinar um padrão mínimo de operações, de nível de serviço e de investimentos requeridos, sem prescrever obras ou investimentos específicos. Ainda assim, a área técnica revisou o anexo 2 do contrato compatibilizando-o com a revisão do EVTEA.

2.3.3. Por fim, reforça-se o entendimento de que a precificação dos ativos e definição do valor mínimo de outorga decorre da revisão dos EVTEA, sob responsabilidade da SNAC/MTPA, estando o PEA adequado à atual documentação apresentada e apto a compor o contrato na forma proposta.

2.3.4. O capítulo 7 do anexo 2 ao contrato aborda a figura do Plano de Gestão da Infraestrutura mantendo o modelo das rodadas anteriores. Com suporte na experiência acumulada, prazos e especificações técnicas foram atualizadas contando, inclusive, com a publicação da Resolução nº 464/2018, que regulamentou a apresentação de informações relativas à movimentação aeroportuária e aprovou a Emenda nº 02 ao RBAC nº 153.

2.3.5. Na atual filosofia de gestão, como reforça a área técnica, os mecanismos de fiscalização e aplicação de penalidades integram a metodologia de ação fiscal da Agência como um todo, obedecendo inclusive aos preceitos da Lei 9.784/99. Nesse contexto, dispõe a área técnica dos meios e procedimentos já previstos para a aplicação de eventual advertência ou qualquer penalidade outra na garantia do cumprimento do contrato e, por consequência, da boa prestação dos serviços.

2.4. **Qualidade do serviço prestado e revisão contratual**

2.4.1. A regulação da qualidade de serviço nessa rodada de concessões passou por aprimoramentos. Em função dos tamanhos diversos das infraestruturas a serem concedidas e dos custos regulatórios envolvidos na demonstração da prestação de serviço adequado, foi adotada abordagem focada no princípio da proporcionalidade. Sendo assim, conforme previsto no Apêndice E do anexo 2 ao contrato de concessão, o instrumento de controle de qualidade de serviço ao usuário, para aeroportos com movimentação anual inferior a 1 milhão de passageiros por ano, será um sistema de registro e tratamento das demandas relacionadas à prestação do serviço.

2.4.2. Assim, garantida a segurança operacional, bem como o cumprimento com todas as obrigações regulamentares, o desempenho em termos de qualidade na prestação do serviço dos aeroportos menores ficam sujeitos a uma avaliação periódica baseada na manifestação dos usuários, ressaltando a manutenção de fiscalização por essa agência reguladora. Justifica a área técnica que a escolha foi motivada por avaliação de custo-benefício da implementação de sistemas de monitoramento mais complexos frente ao porte dos aeroportos concedidos na presente rodada, o que geraria custos desproporcionais.

2.4.3. Essa abordagem alinha-se à tendência regulatória internacional de diminuição da prescrição normativa e priorização do foco no resultado. Essa estratégia se mostra mais eficiente, em situações nas quais, devido ao porte do empreendimento ou características do mercado, os custos da implementação de uma sistemática pré-estabelecida pelo órgão regulador podem prejudicar a continuidade ou viabilidade da prestação do serviço, podendo o sistema ser avaliado diretamente por meio das manifestações dos próprios interessados.

2.4.4. Em complemento, a área técnica aponta a inserção do item 6.14.2 no contrato, que trata da possibilidade de a Agência "definir ou redefinir um Sistema de Indicadores para todos os aeroportos, independentemente da movimentação de passageiros". Tal possibilidade está relacionada a ganhos de tecnologia ou eficiência, ou ainda a novos modelos de aferição da qualidade de serviço que venham a inverter a relação custo-benefício atualmente observada.

2.5. **Seguros e Garantias Contratuais**

2.5.1. Sobre as obrigações da concessionária relativas à gestão de riscos, a subseção X da seção I, incluída no capítulo III do contrato, estabelece responsabilidade plena da concessionária na contratação de seguros de forma a garantir a continuidade e eficácia das operações. O texto confere à concessionária a faculdade de gerenciar os riscos e decidir sobre as limitações das apólices contratadas, o que não se confunde com a obrigatoriedade de prestar garantia de execução contratual presente na subseção XI.

2.5.2. Ainda assim, o item 3.1.63 taxativamente estabelece que a concessionária responde pela abrangência ou omissões decorrentes da contratação dos seguros, o que, portanto, garante o objetivo último do poder concedente, qual seja, a continuidade e eficácia das operações.

2.5.3. Contudo, observa-se a existência de situações onde pode não ser possível a contratação de seguro, seja por indisponibilidade do produto no mercado brasileiro, seja por inviabilidade de asseguração do risco específico. Para esses casos, estabelece o item 5.2.8 que o risco é alocado ao Poder Concedente. Assim, observa-se coerentes e coordenados os dispositivos das seções supracitadas, em que o risco é transferido ao operador no limite da razoabilidade.

2.5.4. Tal mecanismo representa evolução da abordagem adotada na rodada anterior, ao passo que, para se eximir da responsabilidade sob determinado evento o concessionário deve não só comprovar a ocorrência de caso fortuito ou força maior, mas também a impossibilidade de contratação de seguro adequado. Conforme sustenta a área técnica, o Poder Concedente não reduziu o escopo de proteção ao

patrimônio público, mas apenas flexibilizou a forma de sua realização ao permitir certa discricionariedade à concessionária para estabelecer seu método de gerenciamento do risco.

2.6. **Receitas Tarifárias**

2.6.1. A regulação das receitas tarifárias também apresentou inúmeras modificações, em razão não apenas da dimensão dos aeroportos a serem concedidos, como também em função da modelagem em blocos. A Procuradoria, ao analisar a estratégia de regulação da receita tarifária proposta pela área técnica, concluiu que está em consonância com a legislação aplicável e, em especial, com o texto do Decreto nº 7.624/2011, que estabelece que o regime tarifário dos contratos de concessão deverá prever a transferência de ganhos de eficiência e produtividade aos usuários e considerar aspectos de qualidade na prestação de serviço.

2.6.2. Percebe-se que a seção I do capítulo IV do contrato institui mecanismo direto de controle da variação tarifária, o qual, conforme detalha o anexo 4 do documento, conta com uma sistemática objetiva de revisão do valor da tarifa baseada tanto no estabelecimento de limites fixados quanto na incorporação de dispositivo que transfere racionalmente os resultados do empreendimento para o valor da tarifa.

2.6.3. No caso dos aeroportos menores, contudo, optou-se por adotar regime de monitoramento de tarifas, com o objetivo de se simplificar a gestão de tais aeroportos, tornando-os viáveis em prol da continuidade e melhoria da prestação do serviço. Nesse caso, o mecanismo de controle tarifário tem como base a adoção de diretrizes de boas práticas de tarifação e na possibilidade de intervenção da ANAC, conforme prevê o item 4.5 do contrato. Sobre essa regulação tarifária, a Procuradoria recomendou a avaliação sobre o possível efeito nas tarifas da adoção do critério de maior contribuição inicial no leilão, sob a hipótese de que o mesmo poderia incentivar a elevação da receita baseada em uma estratégia de cobrança de tarifas elevadas.

2.6.4. A análise da área técnica demonstrou, conforme item 3.5.2 da NT 13/2018/SRA, que tal possibilidade não parece razoável, em especial para aeroportos deficitários ou com pouca relevância para a malha aérea, onde é característico um alto poder de negociação por parte dos usuários da infraestrutura, principalmente companhias aéreas, como corrobora a experiência internacional.

2.6.5. Pelo exposto, verifica-se que os mecanismos eleitos para gestão da política tarifária, com base nos fundamentos econômicos, porte dos aeroportos, experiência internacional e, principalmente, a experiência ganha pela área técnica ao longo das últimas rodadas de concessão, mostram-se eficientes no sentido de garantir a modicidade tarifária e propiciar a continuidade da prestação do serviço nos diferentes ambientes nos quais se inserem os aeroportos dessa quinta rodada.

2.6.6. Cabe ainda comentar que a aplicação da cláusula que prevê a suspensão da implementação de propostas de tarifação quando estas estiverem em desacordo com o disposto no item 4.4 do contrato ou quando for identificado prejuízo potencial aos usuários finais tem característica propositalmente subjetiva, ou seja, demanda análise do caso concreto pela área técnica competente.

2.6.7. A abordagem é compatível e necessária à adoção da estratégia de maior flexibilidade nos mecanismos de regulação tarifária, pois, se por um lado identificou-se que o custo-benefício não justifica uma regulação altamente prescritiva do processo de definição do valor da tarifa, por outro lado, a sistemática demanda suficiente amplitude do poder concedente para que possa julgar se as práticas da concessionária são racionais, proporcionais e atendem ao interesse público.

2.6.8. Tal julgamento não se configura um poder ilimitado, uma vez que, além de referências técnicas internacionais, o mercado fornece bases sólidas de comparação, o que torna ágil e factível a identificação de qualquer proposta lesiva aos usuários. Sendo assim, ganham o prestador do serviço e o usuário final com a implementação de um sistema de controle mais econômico e eficiente.

2.7. **Revisão Extraordinária**

2.7.1. O procedimento de revisão extraordinária foi objeto de importante inovação nessa quinta rodada. Para ensejar a abertura do procedimento, o evento deve atingir limite mínimo de significância. A cláusula 6.23 do contrato estabelece que os procedimentos revisão extraordinária tem o objetivo de recompor o equilíbrio econômico-financeiro e podem ser submetidos desde que impliquem alteração relevante dos custos ou da receita da Concessionária, quantificada como superior a 1% (um por cento) da receita bruta anual média da concessão, por evento.

2.7.2. A medida atende ao princípio da economicidade na administração pública, evitando-se a movimentação da máquina pública em torno de eventos de baixa materialidade e permitindo o uso racional e eficiente da força de trabalho do órgão regulador. Além disso, incentiva o concessionário a aprimorar seus processos de governança a fim de solucionar questões operacionais e administrativas menores sem o imediato acionamento do poder concedente.

2.7.3. Nesse contexto, conforme sustenta a área técnica, por não se ter como prever objetivamente o montante e o número de contendas que pudessem gerar estudo estatístico específico, utilizou-se percentual de indicação de materialidade baseado em dados históricos de pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, meio considerado adequado na prática contábil internacional. Por fim, resta demonstrado que a aferição da significância no momento da apresentação dos processos de revisão extraordinária é muito menos demandante que a análise completa de mérito.

2.7.4. Importante notar que o estabelecimento da regra de admissibilidade foi objeto de análise do Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 2462/2018, especificamente sobre dois aspectos. O primeiro tratou da legalidade do dispositivo e o segundo recaiu sobre a motivação para definição da calibragem do percentual.

2.7.5. Quanto à legalidade, a Procuradoria, no exercício de suas atribuições que recaem sobre os documentos jurídicos, trouxe conforto quanto à viabilidade jurídica da medida. No que tange a definição do percentual de significância, a área técnica apresentou estudo dos pedidos pretéritos de reequilíbrio, em que se concluiu que os pedidos com valor inferior a 1% (um por cento) da receita bruta da concessão representam cerca de 40% dos pedidos, mas representam apenas 1,26% do valor total requerido. Assim, a extensa análise realizada pela área técnica, com base nos dados históricos acumulados desde o início do processo de concessões aeroportuárias, demonstrou a adequação e razoabilidade do percentual proposto.

2.8. **Regulação Tarifária e Reequilíbrio**

2.8.1. Conforme mencionado, os aeroportos de menor porte serão regidos por modelo de liberdade tarifária, com monitoramento das tarifas pela agência, conforme previsões dos itens 4.4 e 4.5 do contrato. O referido modelo se mostra harmônico à alocação de riscos prevista no capítulo V do contrato de concessão, em que a estrutura do contrato proposto não permite que a concessionária transfira excessivamente para a tarifa custos decorrentes dos riscos do negócio, em função, não apenas do monitoramento das tarifas, mas também por não dispor de poder de mercado para tanto, como sustenta a análise da área técnica.

2.8.2. Assim, embora seja natural que variações de custos operacionais reflitam ajustes tarifários; sinistros e ocorrências relevantes podem implicar acionamento dos mecanismos de reequilíbrio econômico financeiro sem, contudo, afetar a modicidade tarifária. Ambos os processos funcionam em paralelo e harmonicamente, o reequilíbrio econômico-financeiro nos casos previstos na alocação de riscos contratuais e a regulação tarifária, observando-se sempre as condicionantes previstas nas cláusulas 4.4 e 4.5 do contrato.

2.8.3. Do exposto, verifica-se que as regras de alocação de riscos e regulação tarifária são complementares e compatíveis. A primeira tem o objetivo de definir o agente economicamente responsável por determinado evento e a segunda tem o objetivo de garantir a modicidade da tarifa e a viabilidade operacional.

2.9. **Proposta Apoiada**

2.9.1. Relevante inovação diz respeito ao aprofundamento do instituto da proposta apoiada, instrumento de flexibilização regulatória cujo objetivo é permitir a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da concessão e da eficiência na gestão aeroportuária ao longo do período da concessão, contando com a participação dos diversos operadores do sistema de aviação civil envolvidos na utilização da infraestrutura concedida.

2.9.2. Os usuários e prestadores dos serviços aeroportuários detêm profundo conhecimento do ambiente operacional, e, assim, podem de fato contribuir com a otimização da gestão contratual. A proposta apoiada é, por essência, um instrumento de manutenção do equilíbrio econômico que opera em paralelo e harmonicamente com o mecanismo de Revisão dos Parâmetros da Concessão (RPC).

2.9.3. De todo modo, faz-se necessário reforçar que o dispositivo em pauta não ameaça a estrutura jurídica contratual e não traz partes alheias para o âmbito de execução do contrato. A participação das empresas aéreas na elaboração da proposta apoiada tem cunho técnico-econômico e é vista como um

requisito para apresentação da proposta pela parte legitimada, ou seja, a concessionária. Resta claro, ainda, no item 6.18 do referido contrato que cabe à ANAC a aceitação ou rejeição da proposta levando em conta os interesses dos usuários finais. Essa decisão dependerá da análise continuada do desempenho da concessionária na prestação do serviço e é parte fundamental das competências da área técnica responsável.

2.9.4. A iniciativa recebeu apoio explícito do TCU, que ressaltou o alinhamento da medida às boas práticas de gestão. Ao mesmo passo, prolatou recomendação no sentido de que a ANAC definisse, por meio de regulamentação superveniente ou disposição contratual, linhas gerais quanto ao nível adequado de transparência das informações da concessionária perante as demais partes interessadas com o propósito de dar legitimidade ao processo de consulta aos usuários, em especial, sugeriu que se considere a assimetria de informação existente entre a concessionária e as empresas aéreas.

2.9.5. Em atenção à recomendação em tela, a área técnica promoveu a inclusão da cláusula 15.1.1 no contrato, especificando um conjunto mínimo de informações a serem trocadas entre as partes interessadas na elaboração da proposta apoiada.

2.9.6. Importa esclarecer que a recomendação da Corte de Contas dirigida à ANAC visa, exatamente, a garantir a eficácia do instituto, pois, no mérito, a análise do Tribunal sublinhou que a estratégia adotada permite soluções de mercado mais eficientes do que aquelas que poderiam advir diretamente do regulador.

2.10. **Lista de Bens**

2.10.1. A rodada atual de concessões trouxe muitos aprimoramentos de modo a ampliar a segurança jurídica dos participantes, resultando em maior transparência, e, espera-se, numa precificação adequada dos ativos. Um dessas medidas foi a incorporação ao Edital de lista mínima de bens a serem transferidos às concessionárias ao final do Estágio 2 da Fase I-A. A medida, fruto de diretriz governamental constante da Resolução CPPI nº 51/2018, e resultado da experiência adquirida nas rodadas anteriores, tem o intuito de fortalecer o processo de desestatização, garantindo ao interessado a transferência do sítio aeroportuário contendo os bens relevantes à operação da infraestrutura no estado em que se encontram no momento da publicação do Edital ou endereçando procedimento para a indenização pertinente.

2.10.2. A Procuradoria, ao avaliar a medida, recomendou que se avançasse em mecanismo de disputas envolvendo os bens a serem entregues. Nesse ponto é importante esclarecer que a cláusula contratual não trata de garantir a funcionalidade ou bom estado de conservação de cada bem, mas apenas assegurar sua disponibilidade. Por esse motivo não se avançou na discussão sobre o estado ou funcionalidade dos bens. É razoável entender que uma das justificativas fundamentais da concessão é a melhoria da prestação do serviço ao usuário, o que inclui a substituição de bens a cargo do concessionário, conforme necessário.

2.11. **Arbitragem**

2.11.1. Avanços também foram implementados para utilização de arbitragem para resolução de controvérsias relativas a direitos patrimoniais disponíveis, ou seja, recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, indenizações por extinção ou transferência e inadimplemento de obrigações contratuais, nos termos da Lei nº 13.448/2017. Importante ressaltar que, em análise da viabilidade jurídica da proposta, a Procuradoria não manifestou quaisquer óbices jurídicos à aplicabilidade do instituto.

2.11.2. Nesse contexto, entende-se que a utilização da arbitragem favorece a resolução mais célere das questões surgidas ao longo da execução do contrato, fato que se observa da experiência de outras agências reguladoras.

2.12. **Alocação de riscos**

2.12.1. Na matriz de alocação de riscos, foi estabelecido que a redução ou flexibilização de requisitos de segurança decorrentes de alterações normativas da ANAC não ensejam reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato. Conforme esclarece a área técnica, reequilíbrios associados à redução ou flexibilização de requisitos de segurança teriam o indesejável efeito de neutralizar os ganhos de eficiência derivados de alterações normativas dessa natureza.

2.12.2. Por outro lado, a evolução normativa que venha a demandar novos investimentos em obras ou equipamentos em montante superior à margem de significância definida impactaria nocivamente a

concessionária sem que houvesse meios eficientes de absorção deste impacto, o que justifica o reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato.

2.12.3. Observa-se, ainda, que a evolução normativa no setor de infraestrutura tem sido no sentido da simplificação dos requisitos de segurança da infraestrutura e na migração da abordagem prescritiva para uma abordagem de monitoramento do desempenho. Ou seja, a cláusula ataca de forma coerente o cenário mais relevante, reconhecendo que os mecanismos associados de controle tarifário e da qualidade de prestação dos serviços são suficientes para o gerenciamento de eventuais flexibilizações em requisitos de segurança, não sendo necessário ou eficiente do ponto de vista de atendimento ao interesse público um processo de reequilíbrio nesses casos.

2.13. **Da análise de anteprojeto**

2.13.1. A minuta de contrato foi alterada após a audiência pública, ampliando a obrigatoriedade de apresentação prévia dos anteprojetos dos investimentos de ampliação e adequação das instalações do Lado Terra, para incluir os aeroportos da faixa intermediária, ou seja, com movimentação anual entre 1 milhão e 5 milhões de passageiros.

2.13.2. Conforme justifica a área técnica, as contribuições que resultaram na alteração foram consideradas relevantes uma vez que a faixa intermediária abrange aeroportos representativos da malha aérea nacional, o que justificaria a análise prévia da Agência.

2.13.3. Entende-se, contudo, que instituir a obrigatoriedade da análise não se coaduna com a estratégia geral apresentada na evolução dos termos contratuais dessa quinta rodada, que foi pautada no ganho de eficiência de gestão. Verifica-se que o estabelecimento da faculdade de apresentação dos anteprojetos, conforme anteriormente previsto, é suficiente para que se execute a análise dos anteprojetos nos casos efetivamente necessários, sem que se estabeleça contratualmente uma obrigação que poderia se mostrar desnecessária para alguns aeroportos dos blocos.

2.13.4. Pelo exposto, considero adequada a manutenção da filosofia anteriormente apresentada, na qual obriga-se unicamente os aeroportos com mais de 5 milhões de passageiros por ano a apresentarem anteprojetos previamente à execução das obras para análise da ANAC.

2.14. **Das conclusões**

2.14.1. O atual processo de desestatização contou com a atuação de diversos órgãos da administração pública, bem como da sociedade civil organizada.

2.14.2. No âmbito federal, ressalta-se a participação do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil e da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos, principalmente em função das diretrizes e decisões de governo que subsidiaram a elaboração dos documentos jurídicos. Ainda, destaca-se as participações do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão na definição da taxa do fluxo de caixa marginal e na definição das infraestruturas a serem concedidas.

2.14.3. Destaco ainda o importante o papel desempenhado pelo Tribunal de Contas da União, que, nessa rodada, contribuiu de forma direta para a melhoria do modelo regulatório proposto pela Agência já no primeiro estágio de fiscalização.

2.14.4. Há de se ressaltar também o trabalho realizado pela Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos e pela Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária da Agência, que não mediram esforços para o aprimoramento do marco regulatório que se consubstancia nas minutas hoje apreciadas. A Procuradoria Federal Especializada junto à ANAC trouxe importantes contribuições para a análise da viabilidade jurídica dos documentos. É certo que o empenho das unidades técnicas e jurídica foi determinante para que a ANAC alcançasse um novo patamar de maturidade e qualidade do modelo regulatório, e, mais uma vez, atendendo a todos prazos acordados, com garantia do bom andamento do processo.

2.14.5. Relevantíssima a participação da sociedade civil organizada e dos entes federados. O processo de discussão estimulado pela Audiência Pública foi enriquecedor e trouxe alterações materiais nos EVTEA e nos documentos jurídicos. Foram diversos os momentos em que o exercício da opinião pública sobre o modelo levou a alterações materiais nos documentos. Nesse sentido, agradeço, em nome da ANAC e do corpo de diretores, a todos os que participaram e contribuíram para o resultado que alcançamos hoje.

2.14.6. A implementação do modelo de concessões desde 2011 vem apresentando excelentes resultados em atendimento ao interesse público. A experiência da ANAC como agente executor desse processo permitiu uma evolução considerável das técnicas de gestão que culminou no modelo apresentado nesta quinta rodada. Esse esforço coordenado da administração pública justifica-se pela importância da continuidade e evolução dos mecanismos de gestão da infraestrutura aeronáutica brasileira, que contribui diretamente para o aumento da segurança operacional, com melhoria da qualidade da prestação de serviços à população e com o estabelecimento de um ambiente regulatório propício à ampliação e à modernização do sistema de transporte aéreo no país.

2.14.7. Sendo assim, entende-se completo e adequado o trabalho apresentado pela área técnica competente, conforme registrado nos autos encaminhados à deliberação dessa Diretoria Colegiada.

3. **DO VOTO**

3.1. Ante o exposto, com base nas Notas Técnicas nº 12/2018/SRA (SEI! 2410022) e nº 13/2018/SRA (SEI! 2447013) e no Parecer nº 7/2018/PG/PFEANAC/PGF/AGU (SEI! 2436312) **VOTO FAVORAVELMENTE** à aprovação do edital, das minutas de contrato e de seus respectivos anexos, referentes ao processo de desestatização dos aeroportos de Recife/PE, Maceió/AL, Aracaju/SE, João Pessoa/PB, Campina Grande/PB e Juazeiro do Norte/CE, formando o Bloco Nordeste; dos aeroportos de Vitória/ES e Macaé/RJ, formando o Bloco Sudeste; e dos aeroportos de Cuiabá/MT, Sinop/MT, Rondonópolis/MT e Alta Floresta/MT, formando o Bloco Centro-Oeste; com a seguinte revisão:

> 3.1.1. *Revisão do item 2.25 do anexo 25 ao Edital (contrato de concessão), mantendo facultativa a apresentação prévia à ANAC dos anteprojetos dos investimentos de ampliação e adequação das instalações do lado terra, restringindo a obrigatoriedade de apresentação prévia, apenas, aos aeroportos com movimentação igual ou superior a 5 milhões de passageiros por ano*.

3.2. É como voto.

Documento assinado eletronicamente por **José Ricardo Pataro Botelho de Queiroz**, **Diretor-Presidente**, em 27/11/2018, às 17:52, 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 **2452273** e o código CRC **BA6F14AA**.