



VOTO

PROCESSO: 00065.050525/2018-79

INTERESSADO: BH AIRPORT - CONCESSIONARIA DO AEROPORTO INTERNACIONAL DE CONFINS S/A - BELO HORIZONTE

RELATOR: RICARDO BEZERRA

1. DA FUNDAMENTAÇÃO

1.1. A [Lei nº 11.182/2005](#), em seus arts. 8º e 11, estabelece a competência da ANAC para adotar as medidas necessárias ao atendimento do interesse público e ao desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária do País, bem como a competência da Diretoria Colegiada para exercer o poder normativo desta Agência.

1.2. No âmbito da ANAC, por força do Regimento Interno, aprovado pela [Resolução nº 381](#), de 14 de julho de 2016, conforme art. 41, inciso VII, compete à Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos - SRA efetuar a gestão dos contratos de concessão de aeroportos no âmbito da Agência, incluindo, por consequência, a formulação de propostas de aditamentos contratuais.

1.3. Também, conforme disposto no Regimento Interno da ANAC, art. 9º, caput, compete à Diretoria, em regime de colegiado, analisar, discutir e decidir em instância administrativa final as matérias de competência da Agência.

1.4. Pelo exposto, restam atendidos os requisitos de competência quanto à elaboração da proposta, deliberação e decisão sobre o ato normativo.

2. DA ANÁLISE

2.1. O [Plano de Exploração Aeroportuária - PEA](#), Anexo 02 do Contrato de Concessão nº 002/ANAC/2014-SBCF, no item 8.4.1 estabeleceu ao vencedor do certame a obrigatoriedade da construção de novo sistema de pistas para o Aeroporto Internacional Tancredo Neves/Confins, devendo apresentar-se plenamente operacional até 31 de dezembro de 2020 ou até que a demanda de movimentação de aeronaves alcance 198.000 movimentos anuais, o que ocorrer primeiro, como lê-se a seguir:

“8.4. A Concessionária deverá prever no PGI investimentos no sistema de pistas, a fim de atender a Demanda Prevista, de acordo com os gatilhos de investimento:

8.4.1 Quando a demanda do sistema de pistas atingir 144.000 movimentos anuais, a Concessionária deverá apresentar à ANAC o anteprojeto e o cronograma detalhado de construção de uma pista de pouso e decolagem, com comprimento mínimo de 2.500 metros, projetada para aeronaves Código E, paralela à pista 16/34 existente quando da assinatura do contrato, de modo a implantar um sistema de pistas 16/34 para aproximações paralelas e independentes em operação IFR. A pista deve ser construída e estar plenamente operacional antes de a demanda atingir 198.000 movimentos anuais ou até 31 de dezembro de 2020, o que ocorrer primeiro.”

PEA – Contrato de Concessão nº 002/2014-SBCF

2.2. Conforme já relatado^[1], em 25 de setembro de 2018, a Concessionária do Aeroporto Internacional de Confins S.A. consultou^[2] esta Agência quanto à possibilidade de postergação da realização do investimento. Ela alegou que o Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica – EVTEA previu que a movimentação de aeronaves no aeroporto superaria o quantitativo de 198.000 em 2021 e tal expectativa foi determinante para a obrigação contratual. Afirma ainda que a demanda que vem sendo efetivamente realizada mostra-se significativamente menor que a projetada no Estudo, o que, a seu ver, corrobora para a perda do interesse público em manter o adimplemento com a data limite de até 31 de dezembro de 2020. Por fim, entende que a postergação do investimento provocará um desequilíbrio econômico-financeiro em favor do Poder Concedente, a ser apurado em procedimento de Revisão Extraordinária, nos termos do Contrato e da [Resolução nº 355/2015](#).

2.3. Em análise preliminar, a Gerência de Outorgas de Infraestruturas – GOIA/SRA alertou^[3] que à “*época da modelagem da concessão, por meio do Ofício nº 98/2013/GM/SAC-PR, de 24 de maio de 2013, o Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República encaminhou à ANAC as ‘Diretrizes do Governo Federal para outorga dos aeroportos do Galeão (SBGL) e Confins (SBCF)’*, incluindo-se a diretriz de estabelecer que a nova pista paralela e independente do Aeroporto Internacional Tancredo Neves (SBCF) esteja finalizada e operacional na data prevista nos estudos de viabilidade encaminhados à ANAC.” Assim, a área técnica posicionou-se no sentido de que, qualquer alteração de cláusula contratual decorrente de diretriz de política pública deve contar com o aval do órgão que emanou a mencionada orientação, cujas competências eram exercidas pelo Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil - MTPA.

2.4. Nessa esteira, a ANAC oficiou^[4] o referido Órgão acerca da consulta formulada pela Concessionária, posicionando-se previamente que concordava com a exclusão do gatilho de tempo em virtude da maior conveniência para a eficiência da exploração da infraestrutura aeroportuária concedida.

2.5. O então Departamento de Políticas Regulatórias da Secretaria Nacional de Aviação Civil (DPR-SAC) do MTPA, analisou^[5] e recomendou a aprovação do pleito, entendendo como desejável a exclusão da limitação temporal, mantendo-se apenas o gatilho de investimento pelo atingimento da demanda. Por fim, destacou a necessidade de se realizar os ajustes necessários à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da concessão e atentou para que a postergação não implicasse em prejuízos à prestação adequada dos serviços aeroportuários e à segurança das operações.

2.6. Na mesma linha, o Excelentíssimo Ministro comunicou^[6] à ANAC sua concordância com a alteração dos termos da diretriz política, conforme a seguir:

“Tendo em vista a manifestação técnica contida na Nota nº 59/2018/DPR/SACMTPA, aprovada pelo Memorando nº 919/2018/GAB-SAC/SAC de 13 de novembro de 2018, da Secretaria Nacional de Aviação Civil deste Ministério, informo a concordância quanto a alteração dos termos da diretriz do Contrato de Concessão em epígrafe, para que o investimento obrigatório de construção de uma nova PPD no Aeroporto de Confins se dê apenas por gatilho de investimento pelo atingimento da demanda de 144.000 movimentos anuais para apresentação do anteprojeto e do cronograma, e da demanda de 198.000 movimentos anuais para conclusão da obra, excluindo-se assim a limitação temporal trazida no item 8.4.1 do Anexo 2 do referido Contrato.”

Ofício nº 60/2018/GM/MTPA, de 22/11/18.

2.7. Convém destacar que a aquiescência por parte do Ministro Setorial em alterar a diretriz confirmou a conveniência em termos de políticas públicas para o pedido, decisão alinhada à conveniência técnica ora exarada pela Agência no expediente encaminhado ao referido órgão^[7].

2.8. Desta feita, a matéria seguiu para SRA^[8] com o fito de avaliar as repercussões na concessão. Ao confrontar a capacidade atual do sistema de pista com à demanda que vem sendo realizada, concluiu que não há prejuízo à prestação adequada dos serviços aeroportuários por escassez de oferta de infraestrutura e pontuou que o investimento não visa, de forma primária, a melhoria da segurança operacional e sim ao aumento de capacidade de processamento do aeroporto. Destarte, recomendou a alteração bilateral do contrato por meio da celebração de Termo Aditivo com a retirada do gatilho temporal, bem como com a previsão de ensejo da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, como observa-se a seguir:

“2.1 O item 8.4.1. do Anexo 2 do Contrato de Concessão passa a vigorar com a seguinte redação:

8.4.1. Quando a demanda do sistema de pistas atingir 144.000 movimentos anuais, a Concessionária deverá apresentar à ANAC o anteprojeto e o cronograma detalhado de construção de uma pista de pouso e decolagem, com comprimento mínimo de 2.500 metros, projetada para aeronaves Código E, paralela à pista 16/34 existente quando da assinatura do contrato, de modo a implantar um sistema de pistas 16/34 para aproximações paralelas e independentes em operação IFR. A pista deve ser construída e estar plenamente operacional antes de a demanda atingir 198.000 movimentos anuais. (...)

4.1 A presente alteração contratual não exclui a revisão extraordinária do Contrato de Concessão de Aeroporto - CCA nº 002/ANAC/2014-SBCF com o objetivo de recompor seu equilíbrio econômico-financeiro em favor do Poder Concedente tendo em vista a nova redação dada por este Termo Aditivo ao item 8.4.1 do Anexo 2 do Contrato de Concessão ocasionar postergação na realização de investimentos pela Concessionária.”

Proposta de Termo Aditivo a Contrato de Concessão de Aeroporto – CCA nº 002/ANAC/2014-SBCF (2492818)

2.9. Nos termos do art. 5º da [Instrução Normativa nº 17/2009](#), os autos foram encaminhados à Procuradoria Federal Especializada junto à ANAC – PFEANAC a qual se manifestou^[9] no sentido de não identificar óbices à concretização da alteração contratual pleiteada e recomendou o aprimoramento da redação da cláusula 4.1 da minuta do Termo Aditivo, da seguinte forma:

“Cláusula Quarta

4.1 A presente alteração contratual enseja a revisão extraordinária do Contrato de Concessão de Aeroporto - CCA nº 002/ANAC/2014-SBCF, com o objetivo de recompor seu equilíbrio econômico-financeiro em favor do Poder Concedente, tendo em vista a nova redação dada ao item 8.4.1, do Anexo 2, do Contrato de Concessão.

4.2 A mensuração e valoração da revisão extraordinária prevista no item precedente será realizada oportunamente na implementação do gatilho, consistente na construção da nova pista, ou na extinção do contrato.”

Parecer 280/2018/PROT/PFEANAC/PGF/AGU

2.10. Em face do Parecer da Procuradoria, a SRA acatou^[10] parcialmente a recomendação, notadamente no que diz respeito à necessidade de clarificação da imprescindibilidade de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão, e justificou seu entendimento de que não convém firmar no Termo Aditivo o exato momento em que o processo de revisão extraordinária deverá ter início.

2.11. Quanto a não ser taxativo sobre o momento da revisão extraordinária no Termo Aditivo, concordo com a área técnica^[11] que o feito permite à Administração Pública que o reequilíbrio ocorra no momento em que se demonstrar mais apropriado, podendo ser, inclusive, na implementação do gatilho ou na extinção do Contrato, como propôs a Procuradoria, mas não necessariamente vinculados a estes marcos.

2.12. A SRA também enfatizou que a BH *Airport* está precificando^[12] as obras, de forma a oportunizar o conhecimento prévio do montante a ser investido. Em virtude da significativa quantia envolvida, coaduno que tal ciência proporcionará previsibilidade na gestão contratual, a qual perpassa pelo planejamento financeiro da concessão, não apenas em termos de tarifas e outorgas, mas também, em relação aos potenciais impactos nos custos ou receitas da Concessionária.

2.13. Isto posto, vislumbro que ao não definir no Termo Aditivo o momento específico para a instauração da revisão extraordinária, além de não incorrer em prejuízos ao aditamento pretendido, oportuniza ganhos de eficiência à gestão contratual e à concessão.

2.14. Impende destacar que a Concessionária confirmou^[13] que está de pleno acordo com os termos da Proposta de Termo Aditivo^[14] sugerida pela SRA, bem como, comunicou a anuência pelo ente financiador^[15].

2.15. Por fim, reconheço nos autos motivação, elementos suficientes e justificativas robustas, as quais foram fundamentadas na busca efetiva pelo atendimento ao interesse público, anuídas pelo Ministro Setorial e pela área técnica da Agência, de forma que a aprovação do pedido de postergação do investimento não trará prejuízos à prestação de serviços ou à segurança operacional do aeroporto, além de ser resguardado pelo reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato em favor do Poder Concedente, demonstrando-se eficiente para as partes envolvidas na concessão - usuários, concessionária e poder público.

3. DAS RAZÕES DO VOTO

3.1. Assim sendo, ante todo o exposto e com base no conteúdo dos autos do presente processo, **VOTO FAVORAVELMENTE** pela celebração de Termo Aditivo bilateral (consensual) ao Contrato de Concessão nº 002/ANAC/2014-SBCF, celebrado entre a ANAC e a Concessionária do Aeroporto Internacional de Confins S.A., na forma proposta pela Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos-SRA, no documento SEI nº 2611930. A SRA ficará incumbida da adoção das providências administrativas necessárias à formalização do referido termo.

É como voto.

- [1] Relatório de Diretoria DIR/RB (2638563), xx de fevereiro de 2019
- [2] Carta BHA-PRE-0194/2018 (2259071), de 25 de setembro de 2018
- [3] Despacho GOIA (2268778), de 4 de outubro de 2018
- [4] Ofício nº 745/2018/GAB-ANAC (2318888), de 15 de outubro de 2018
- [5] Nota Técnica nº 59/2018/DPR/SAC-MTPA (2446141), de 08 de novembro de 2018
- [6] Ofício nº 60/2018/GM/MTPA (2446141), de 22 de novembro de 2018
- [7] Ofício nº 745/2018/GAB-ANAC (2318888), de 15 de outubro de 2018

"10. Assim, *sugere-se que esse Ministério avalie o pleito da Concessionária de exclusão do gatilho de tempo, com a qual a ANAC concorda*, mantendo-se tão somente o gatilho de demanda (198 mil movimentos por ano) já previsto em contrato, em virtude da maior conveniência desse instrumento para a eficiência da exploração da infraestrutura aeroportuária concedida."

- [8] Nota Técnica nº 15/2018/SRA (2492537), de 6 de dezembro de 2018
- [9] Parecer 280/2018/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (2542624), de 18 de dezembro de 2018, aprovado pelo Despacho 304/2018/PG/PFEANAC/PGF/AGU (2542629), de 20 de dezembro de 2018
- [10] Nota Técnica nº 5/2019/GOIA/SRA (2611852), de 17 de janeiro de 2019
- [11] Nota Técnica nº 5/2019/GOIA/SRA (2611852), de 17 de janeiro de 2019

"5.7 Ao não ser taxativo sobre o momento do reequilíbrio, o Termo Aditivo possibilita que a revisão extraordinária do Contrato de Concessão possa acontecer em momentos diversos, se apropriado ao caso. Entende-se, dessa forma, que a operacionalização do Contrato de Concessão terá um ganho de flexibilidade, possibilitando alternativas ao momento da recomposição, além de não desacreditar o processo de precificação já em andamento pela Concessionária.

5.8 Importa ainda adicionar que a própria Concessionária, ao fazer o pedido de reavaliação da cláusula, admite expressamente a necessidade de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão em favor do Poder Público, sendo este, assim, ponto incontroverso entre as partes.

5.9 Além do ganho de flexibilidade, segue possibilitada a revisão extraordinária nas duas possibilidades já previstas anteriormente: após a implementação do gatilho e a construção da nova pista ou até a extinção do contrato. A redação proposta não deixa dúvida sobre a avaliação da recomposição do equilíbrio econômico financeiro em favor do Poder Público nesses casos, ainda que seja mais flexível quanto ao momento desta avaliação."

- [12] a) Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos - [Orientação Normativa nº 1](#), de 20 de dezembro de 2017:

"Recomenda a utilização da inspeção acreditada como boa prática a ser adotada para empreendimentos públicos de infraestrutura qualificados no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos."

- b) Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - [Portaria nº 367](#), de 20 de dezembro de 2017:

"Art. 1º Aprovar o Regulamento para Inspeção Acreditada de Empreendimentos de Infraestrutura, constante no Anexo I desta Portaria, disponível em <http://www.inmetro.gov.br/legislacao>.

Art. 2º Recomendar a utilização de Organismos de Inspeção do Tipo A nos empreendimentos do Programa de Parcerias de Investimentos em que houver a opção pelo uso da inspeção acreditada.

Art. 3º Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação no Diário Oficial da União."

- [13] Carta BHA-PRE-0014/2019 (2636584), de 25 de janeiro de 2019
- [14] Proposta de Ato (Normativo, Decisão etc.) GOIA (2611930)
- [15] Carta BHA-PRE-0019/2019 (2672429), de 05 de fevereiro de 2019 e anexo (2672430)



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Sérgio Maia Bezerra, Diretor**, em 13/02/2019, às 11:53, 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/autenticidade>, informando o código verificador **2646939** e o código CRC **66D0B9C0**.

