



VOTO

PROCESSO: 00058.535797/2017-52

INTERESSADO: FRAPORT BRASIL S.A AEROPORTO DE FORTALEZA

RELATOR: JULIANO ALCÂNTARA NOMAN

1. DAS RAZÕES DO VOTO

1.1. O termo aditivo ora apresentado à deliberação deste Colegiado decorre da necessidade de extensão do prazo previsto para encerramento da Fase I-B do Contrato de Concessão do Aeroporto de Fortaleza, de forma a contemplar, no cronograma, o impacto decorrente de restrições impostas pelo Poder Judiciário ao início da execução das obras previstas no Plano de Exploração Aeroportuária (PEA).

1.2. Percebe-se que a necessidade de alteração contratual resulta de condições fáticas, alheias à vontade das partes contratantes, que impediram o cumprimento tempestivo de obrigações inicialmente previstas. Como destacado pela Procuradoria Federal junto à ANAC, a motivação para o aditamento, neste caso, tem fundamento no artigo 23, V, da Lei Geral de Concessões, e é inerente à própria dinâmica contratual.^[1]

1.3. Com efeito, a instrução dos autos demonstra que o embargo judicial comprometeu diretamente a elaboração das soluções de engenharia necessárias, as especificações técnicas e o desenvolvimento de projetos, o que impossibilitou, como resultado, a contratação e compra de equipamentos e serviços imprescindíveis à realização das obras.^[2] Dessa forma, sob o aspecto da tecnicidade da engenharia, concluiu-se que o impacto da decisão judicial sobre o cronograma de obras era **evidente**.^[3]

1.4. Em relação à readequação do prazo, a Gerência de Investimentos e Obras da SRA consignou, em sua avaliação, que a quantificação precisa do número de dias a ser compensado é matéria complexa, considerando a execução de atividades em paralelismo ou em simultaneidade, o caminho crítico do projeto, bem como ações mitigadoras que possam ser tomadas.^[4]

1.5. Tendo em vista, entretanto, que a própria Concessionária solicitou a devolução de apenas 168 dos mais de 240 dias em que a restrição vigorou,^[5] a SRA concluiu que a modificação do termo final das obrigações afetadas, na forma como pleiteada, é adequada. Informou-se, ainda, que a diferença entre o tempo de duração do embargo e o tempo de extensão requerido se deveu à atuação da Concessionária na mitigação dos efeitos deletérios da restrição, antecipando a realização de ações não vedadas pelo teor da Decisão Judicial.

1.6. No que concerne às obrigações afetadas, o aditivo proposto^[6] define a data de **14 de abril de 2020** como novo termo final para entrega dos seguintes investimentos:

a) Itens 7.1.1 e 7.1.2 do PEA^[7] (contemplando a readequação e expansão do terminal de passageiros existente,^[8] intervenções no estacionamento de veículos,^[9] e intervenções nas vias terrestres associadas);^[10]

b) Item 7.1.3 do PEA^[11] (disponibilização de novas pontes de embarque e respectivas posições de pátio);^[12]

c) Item 7.4.6 do PEA (disponibilização de sistema automatizado de gerenciamento e inspeção de segurança da bagagem).^[13]

1.7. Outros investimentos, considerados não afetados pelo embargo judicial, não tiveram seu prazo original alterado. Este é o caso das intervenções previstas na pista de pouso e decolagem 13/31^[14] e

nas pistas de táxi^[15] e da obrigação de disponibilização de sistema de inspeção de segurança para **cargas** destinadas a aeroportos internacionais.^[16]

1.8. Registra-se, por fim, em atenção à recomendação exarada no Parecer da Procuradoria Federal junto à ANAC,^[17] que **ficam afastadas da motivação para o aditamento em questão** a menção ao art. 65, II, alínea d da Lei 8666/1993, bem como toda argumentação apoiada sobre a matriz de risco contratual (itens 6.32, 6.33 e 6.38 da Nota Técnica nº 6/2019/GOIA/SRA),^[18] uma vez que não se cuida, no presente processo, de pleito de Revisão Extraordinária.

2. CONCLUSÃO

2.1. Por todo o exposto e, considerando o teor da manifestação da Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos^[19] e da Procuradoria Federal junto à ANAC,^[20] com fundamento no inciso V do art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995,^[21] e no inciso XXIV do art. 8º, da Lei 11.182, de 27 de setembro de 2005,^[22] no exercício da competência prevista no inciso IV do art. 11 do mesmo diploma legal,^[23] VOTO FAVORAVELMENTE à celebração de Termo Aditivo com FRAPORT BRASIL S.A, nos termos da minuta juntada ao processo.^[24]

É como voto

Juliano Alcântara Noman

Diretor

[1] Parecer 24/2019/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (SEI 2696375): “A alteração pretendida, correspondente a readequação ou remarcação de prazos previamente determinados, decorre de condições fáticas, alheias às partes contratantes (embargos provenientes de decisões judiciais), que impossibilitaram o cumprimento de determinadas obrigações inicialmente previstas (conclusão constante no item 6.31 da Nota Técnica nº. 6/2019/RIOS/SRA). A permissão para a alteração depreende-se, sobremaneira, da não imutabilidade dos contratos, ainda mais quando são levadas em conta as vicissitudes e transformações que uma avença, cuja vigência perdurará por diversos anos, estará suscetível.”

Despacho 85/2019/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (SEI 2696381): “Cuida-se de alteração contratual em contrato de concessão, com o que se pretende a alteração de prazos de conclusão de fase estabelecida no ajuste originário. O tema consiste em modificação inerente à própria dinâmica contratual. A área técnica atestou que o atraso se deve a eventos (construção judicial sobre área do sítio aeroportuário, em contenda que envolve a Infraero e consórcio construtor contratado anteriormente à Concessão) que não estão sob controle do Poder Concedente e tampouco da Concessionária e que o atraso na liberação das áreas teve impacto nos investimentos previstos para a Fase I-B. Essa situação afigura-se como fundamento suficiente para lastrear a alteração contratual pretendida, fundamentada no art. 23, V da Lei Geral de Concessões.”

[2] Nota Técnica nº 34/2018/GTAI/RIOS/SRA (SEI 2451525), Item 7.2.8

[3] Nota Técnica nº 34/2018/GTAI/RIOS/SRA (SEI 2451525), Item 7.2.9: “o prosseguimento das etapas de engenharia detalhada e contratações só foi possível após a liberação da obra, em 27 de abril de 2018, uma vez que as incertezas sobre a área embargada até esse momento tornavam arriscadas e imprecisas decisões de detalhamento de projetos e suprimentos. considerando o grande vulto dos investimentos, a possível degradação dos equipamentos, os impactos indiretos e diretos sobre o caminho crítico, a possibilidade de paralelismo entre atividades e a situação encontrada em face da complexidade do projeto, entende-se que o impacto sobre o prazo pré-estabelecido no cronograma apresentado pela concessionária à ANAC é evidente, sob o aspecto da tecnicidade da engenharia.”

[4] Nota Técnica nº 34/2018/GTAI/RIOS/SRA (SEI 2451525), Item 7.2.12.

[5] A decisão judicial que declarou “liberada e totalmente desimpedida a obra neste aeroporto” foi proferida em 27 de abril de 2018 (SEI 2607466). Nos termos da decisão, a liberação era parte de acordo entre as partes que previa à realocação provisória da estrutura metálica, a partir de 30 de abril de 2018, para uma área de estacionamento, de forma a efetivamente desimpedir o local da obra (em que foram depositadas as referidas estruturas). Segundo informou a Concessionária, este trabalho de realocação, realizado com o acompanhamento do Consórcio CPM Novo Fortaleza, apenas foi encerrado em 10 de maio de 2018, sendo as obras iniciadas na área previamente interdita em 14 de maio do mesmo ano (SEI 2136372). Assim, se considerada a data de 27 de abril de 2018 (data da decisão judicial de liberação da área), tem-se um atraso de 241 dias no acesso irrestrito à área; se considerada a data de 14 de maio de 2018 (data de início das intervenções, adotada pela Concessionária), tem-se um atraso de 258 dias. Observa-se que, qualquer que seja o marco adotado, a restrição judicial perdurou por mais tempo do que pleiteia a Concessionária a reposição.

[6] Proposta de Ato (Normativo, Decisão etc.) GOIA 2698211

[7] Plano de Exploração Aeroportuária (PEA) – Anexo 2 ao Contrato de Concessão. Disponível em <http://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/fortaleza/documentos-relacionados/contrato-e-anexos/anexo-02-pea/view>. Acesso em 20/05/2019. “7. Melhorias da Infraestrutura Aeroportuária

7.1. Para a Fase I-B do Contrato, com prazo máximo de duração de 26 (vinte e seis) meses a partir da data de eficácia do Contrato, a Concessionária deverá realizar os investimentos necessários para disponibilizar os sistemas permanentes, que possibilitem a prestação de serviço adequado aos Usuários, conforme abaixo:

7.1.1 Ampliar a capacidade de processamento de passageiros e bagagens no Aeroporto, incluindo terminal de passageiros, estacionamento de veículos e vias terrestres associadas, com área e equipamentos equivalentes aos adequados para processar simultaneamente no Aeroporto pelo menos:

7.1.1.1 1.300 (hum mil e trezentos) passageiros domésticos em hora pico durante o embarque;

7.1.1.2 1.380 (hum mil trezentos e oitenta) passageiros domésticos em hora pico durante o desembarque;

7.1.1.3 340 (trezentos e quarenta) passageiros internacionais em hora pico durante o embarque;

7.1.1.4 340 (trezentos e quarenta) passageiros internacionais na hora pico durante o desembarque;

7.1.1.5 12 (doze) pontes de embarque e respectivas posições de pátio, com área equivalente à adequada para atender, de forma simultânea e independente, a 9 (nove) aeronaves Código “C”, 2 (duas) aeronaves Código “D” e 1 (uma) aeronave Código “E”.

7.1.2 As instalações construídas com vistas à ampliação de capacidade de que trata o item 7.1.1 deverão ser fisicamente conectadas ao terminal existente e estar organizados em dois ou mais níveis operacionais.”

[8] Nota Técnica nº 34/2018/GTAI/RIOS/SRA (SEI 2451525) – Item 7.2.10

“(…) o próprio PEA exige no item 7.1.2, que *“as instalações construídas com vistas à ampliação de capacidade de que trata o item 7.1.1 deverão ser fisicamente conectadas ao terminal existente e estar organizados em dois ou mais níveis operacionais”*, **não parece razoável a segmentação do terminal existente da expansão planejada**, ou seja, o resultado final é único e deve ser harmônico e, por conseguinte, a readequação do terminal existente, bem como a expansão oeste do terminal, previsto no Anteprojeto submetido à ANAC, em áreas que foram diretamente afetadas pelo embargo judicial, dependem da transferência de parte das operações para as novas instalações, para que não houvesse impacto na continuidade da prestação do serviço ao passageiro. Assim sendo, o impacto da interdição sobre as obras de expansão, para onde seriam transferidas as operações mencionadas, **afeta o início e a conclusão das intervenções das obras de “retrofit” do terminal existente, assim como da expansão oeste do terminal.**”

Item 7.3.6:

“Dessa maneira, retomando o objetivo final pretendido, isto é, um terminal único, conectado e funcional, bem como a necessidade de se manter a continuidade da prestação do serviço aos passageiros e a eventual necessidade de mudança das operações para as novas áreas conforme as obras avançam, conclui-se que as **obras do terminal como um todo foram afetadas**, considerando-se, portanto, **não só a expansão leste do terminal, previsto para ampliação nas áreas embargadas, mas também as obras do retrofit do terminal existente e a expansão oeste do terminal.**”

[9] Nota Técnica nº 34/2018/GTAI/RIOS/SRA (SEI 2451525): “Sobre o estacionamento de veículos, importa destacar que o PEA do Contrato de Concessão do Aeroporto de Fortaleza **não especificou um número mínimo de vagas, sendo exigido apenas que o número de vagas a ser ofertado ao final da Fase I-B estivesse balanceado com a capacidade exigida para o terminal de passageiros**. O PEA determina que o terminal, o estacionamento de veículos e as vias de acesso associadas sejam ampliados conjuntamente e de forma balanceada. Logo, **entende-se razoável postergar a realização do investimento em estacionamento de veículos conjuntamente ao terminal de passageiros, uma vez que exigir a ampliação do número de vagas de estacionamento sem que haja um aumento concomitante da ampliação do terminal de passageiros não reflete o escopo original desenhado no Contrato de Concessão.**”

[10] Nota Técnica nº 34/2018/GTAI/RIOS/SRA (SEI 2451525): Quanto ao acesso viário, as vias próximas à expansão leste do terminal e do viaduto para acesso ao pavimento de desembarque se encontram diretamente inseridas na área impactada pelo embargo (vide a Figura 03), logo, claramente afetadas. Adicionalmente, uma vez que a indisponibilidade de um trecho do acesso viário inviabiliza todo o sistema, entende-se razoável que todo o acesso seja postergado conjuntamente.

[11] Plano de Exploração Aeroportuária (PEA) – Anexo 2 ao Contrato de Concessão. Disponível em <http://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/fortaleza/documentos-relacionados/contrato-e-anexos/anexo-02-pea/view>. Acesso em 20/05/2019.

“7. Melhorias da Infraestrutura Aeroportuária

7.1. (...)

7.1.1.5 12 (doze) pontes de embarque e respectivas posições de pátio, com área equivalente à adequada para atender, de forma simultânea e independente, a 9 (nove) aeronaves Código “C”, 2 (duas) aeronaves Código “D” e 1 (uma) aeronave Código “E”. (...)

7.1.3 Disponibilizar pátio de aeronaves com área equivalente à adequada para acomodar, pelo menos, de forma simultânea e independente, 14 (quatorze) aeronaves código “C”, 2 (duas) aeronaves código “D” e 1 (uma) aeronave código “E” entre posições atendidas pelas pontes de embarque referidas no item anterior e posições remotas.”

[12] Nota Técnica nº 34/2018/GTAI/RIOS/SRA (SEI 2451525): “Em relação ao pátio de aeronaves, requerido no item 7.1.3 do PEA, o impacto sofrido limita-se exclusivamente à área adjacente à expansão leste do terminal, ou seja, ao pátio que contém as posições que receberão as novas pontes de embarques (vide a Figura 04). Assim sendo, eventuais intervenções nos pátios ou em posições não localizadas na área citada não sofreram impactos consideráveis por consequência do embargo judicial.

(...)

Suplementarmente, é salutar avaliar a situação operacional atual do pátio e as condições finais propostas em projeto, conforme ilustrado na figura 5, em cotejo com as exigências contratuais de posições, para, portanto, estabelecer a limitação de impacto para o item 7.1.3 do PEA.

(...)

A Tabela 03, a seguir, apresenta a quantidade de posições de aeronaves atual do Pátio 2, a quantidade de posições de aeronaves previstas no item 7.1.3 do PEA e a quantidade de posições de aeronaves previstas pela Concessionária no anteprojeto apresentado à ANAC para atender a Fase I-B. Ressalta-se que os quantitativos informados podem variar em função do mix de aeronaves utilizados na operação. Cabe informar, também, que o Pátio 2 é dedicado preferencialmente à operação de voos comerciais de transporte de passageiros, enquanto os Pátios 1 e 3 são dedicados à aviação geral e voos comerciais cargueiros, respectivamente.

(...)

Logo, observa-se pelos quantitativos apresentados na Tabela 03, que foram representadas na Figura 03, que os investimentos previstos em pátio de aeronaves pela Concessionária para atender à Fase I-B são exatamente aqueles impactados pelo embargo judicial.”

[13] Nota Técnica nº 34/2018/GTAI/RIOS/SRA (SEI 2451525): “4.9 Contudo, observa-se que, apesar do item 7.4 tratar de investimentos que não integram as Fases I-B ou I-C do contrato, o item 7.4.6, que trata do sistema automatizado de gerenciamento e inspeção de segurança da bagagem, se relaciona ao investimento do Terminal de Passageiros, previsto para a Fase I-B (item 7.2). Uma vez que o sistema de gerenciamento e inspeção de bagagens é contido dentro do Terminal de Passageiros, é natural que eventual impacto na realização do terminal afete o cumprimento dessa obrigação. Tal fato é refletido no item 7.4.8.2, que prevê que, caso as obras e os investimentos nos terminais que afetem o fluxo de bagagens sejam concluídas antes da data prevista para o término da Fase I-B, a obrigação prevista no item 7.4.6 também deveria ser concluída na mesma data de término das obras do terminal.”

“7.3.16 Complementarmente, conforme exposto no parágrafo 4.9 dessa Nota Técnica, a obrigação de investimento prevista no item 7.4.6 do PEA, referente ao sistema de bagagens, deve ter a sua data de conclusão atrelada à data de conclusão do terminal de passageiros, por se tratar de sistema inerente ao próprio terminal.”

[14] Plano de Exploração Aeroportuária (PEA) – Anexo 2 ao Contrato de Concessão. Disponível em <http://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/fortaleza/documentos-relacionados/contrato-e-anexos/anexo-02-pea/view>. Acesso em 20/05/2019.

“7. Melhorias da Infraestrutura Aeroportuária

7.4. Além dos investimentos descritos anteriormente, a Concessionária deverá realizar os seguintes investimentos em infraestrutura:

7.4.1 Adequação da faixa de pista e respectiva faixa preparada da pista de pouso e decolagem 13/31, de acordo com os requisitos regulamentares de projeto para o número de código 4 em pista de aproximação de precisão, até o final da Fase I-B;

7.4.2 Implantação de Áreas de Segurança de Fim de Pista (RESA), com as dimensões de 240m x 150m (comprimento x largura) nas cabeceiras da pista de pouso e decolagem 13/31, até o final da Fase I-B; (...)

7.4.4 Adequação da distância de separação entre o eixo da pista de táxi A e o eixo da pista de pouso e decolagem 13/31, de acordo com os requisitos regulamentares de projeto para o código 4E em pistas por instrumento, até o final da Fase I-B;”

[15] Plano de Exploração Aeroportuária (PEA) – Anexo 2 ao Contrato de Concessão. Disponível em <http://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/fortaleza/documentos-relacionados/contrato-e-anexos/anexo-02-pea/view>. Acesso em 20/05/2019.

“7. Melhorias da Infraestrutura Aeroportuária

7.4. Além dos investimentos descritos anteriormente, a Concessionária deverá realizar os seguintes investimentos em infraestrutura:

7.4.3 Adequação das pistas de táxi, seus acostamentos e faixas de pista de táxi, de acordo com os requisitos regulamentares de projeto para a aeronave crítica em operação, até o final da Fase I-B;

7.4.4 Adequação da distância de separação entre o eixo da pista de táxi A e o eixo da pista de pouso e decolagem 13/31, de acordo com os requisitos regulamentares de projeto para o código 4E em pistas por instrumento, até o final da Fase I-B;

[16] Plano de Exploração Aeroportuária (PEA) – Anexo 2 ao Contrato de Concessão. Disponível em <http://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/fortaleza/documentos-relacionados/contrato-e-anexos/anexo-02-pea/view>.

[anexos/anexo-02-pea/view](#). Acesso em 20/05/2019.

"7. Melhorias da Infraestrutura Aeroportuária

7.4. Além dos investimentos descritos anteriormente, a Concessionária deverá realizar os seguintes investimentos em infraestrutura:

7.4.7 A Concessionária deverá disponibilizar sistema de inspeção de segurança da carga capaz de inspecionar até 100% (cem por cento) da carga embarcada em aeronaves partindo do aeroporto com destino internacional;"

[17] Parecer 24/2019/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (SEI 2696375), aprovado pelo Despacho 85/2019/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (SEI 2696381) e pelo Despacho 33/2019/PG/PFEANAC/PGF/AGU (SEI 2696387)

[18] Nota Técnica nº 6/2019/GOIA/SRA (SEI 2611855)

[19] Nota Técnica nº 34/2018/GTAI/RIOS/SRA (SEI 2451525) e Nota Técnica nº 6/2019/GOIA/SRA (SEI 2611855), com as ressalvas constantes deste voto.

[20] Parecer 24/2019/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (SEI 2696375), aprovado pelo Despacho 85/2019/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (SEI 2696381) e pelo Despacho 33/2019/PG/PFEANAC/PGF/AGU (SEI 2696387)

[21] Lei Nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. "Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas: (...) V - aos direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão do serviço e conseqüente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações;"

[22] Lei Nº 11.182, de 27 de setembro de 2005. "Art. 8º Cabe à ANAC adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe: (...) XIV – conceder, permitir ou autorizar a exploração de serviços aéreos;"

[23] Lei Nº 11.182, de 27 de setembro de 2005. "Art. 11. Compete à Diretoria: (...) IV – conceder ou autorizar a exploração da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária;"

[24] Proposta de Ato (Normativo, Decisão etc.) GOIA 2698211



Documento assinado eletronicamente por **Juliano Alcântara Noman, Diretor**, em 22/05/2019, 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 <http://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **3036673** e o código CRC **CCF4F8DF**.