



VOTO

PROCESSO: 00058.018824/2020-22

INTERESSADO: CONCESSIONÁRIA DO AEROPORTO INTERNACIONAL DE GUARULHOS S.A GRU AIRPORT

RELATOR: TIAGO SOUSA PEREIRA

1. 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 Agência, por força do Regimento Interno, aprovado pela Resolução nº 381, de 14 de julho de 2016, conforme art. 41, incisos VII e XXII, compete à Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos - SRA efetuar a gestão dos contratos de concessão de aeroportos, e por consequência, a formulação de propostas de aditamentos contratuais, bem como, submeter à decisão da Diretoria Colegiada o processo de reequilíbrio econômico financeiro dos contratos de concessão de aeroportos, quando a avaliação sugerir o deferimento do pedido

1.3. Ainda conforme o Regimento Interno, em seu 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.

2. ANÁLISE

2.1. Os efeitos sociais, econômicos e de saúde pública, decorrentes da pandemia do Covid-19 impactaram o setor aéreo e causou uma crise sem precedentes. No que tange às concessões aeroportuárias, a pandemia caracteriza-se como evento de força maior enquadrado na matriz de riscos dos contratos de concessões aeroportuárias federais.

2.2. Nesse sentido, a Concessionária apresentou^[1] pleito de reequilíbrio econômico financeiro devido aos impactos negativos provocados na equação econômico financeira do contrato pela pandemia no novo coronavírus, no valor de R\$ 956.539.123,63 (novecentos e cinquenta e seis milhões, quinhentos e trinta e nove mil, cento e vinte e três reais e sessenta e três centavos). Para o cálculo, considerou as previsões de receitas do orçamento 2020 como cenário base contra o qual serão comparados os resultados deste ano, para estabelecimento do fluxo de caixa.

2.3. Conforme restou bem evidenciado ao longo do processo, a Gerência de Regulação Econômica - GERE empreendeu considerável esforço na instrução do pleito, realizando análise detida e aprofundada das

premissas, projeções e estimativas prévias à pandemia. Conforme relatado pela área^[2], buscou-se avaliar a razoabilidade das projeções que compõem o cenário base, considerando de forma bastante abrangente as informações disponíveis a fim de compreender e avaliar as projeções. Assim é que foram identificadas algumas divergências, tendo a GERE ajustado os valores de determinadas projeções para valores com base nas informações disponíveis nos autos.

2.4. Portanto, entendo que o processo foi conduzido de maneira escoreta, com manifestações fundamentadas, e que a atuação da área técnica pautou-se em juízo crítico e técnico, resguardando o interesse público na manutenção do devido equilíbrio contratual.

2.5. Nessa linha, a área técnica cuidou de se manifestar acerca da interpretação a ser conferida para o parágrafo único do art. 2º da lei 14.034/2020, informando os diversos posicionamento existentes e calculando o montante em questão, para subsidiar de forma completa a tomada de decisão desta Diretoria. Assim, passo à análise dos elementos carreados aos autos sobre este tema.

2.6. Inicialmente, impende observar que as postergações dos pagamentos da contribuição variável de 15/05/2020 para 18/12/2020 e da contribuição fixa de 11/07/2020 para 18/12/2020, visaram “atenuar os efeitos da crise decorrente da pandemia da Covid-19 na aviação civil brasileira”. A autorização foi inicialmente deliberada por ato do Presidente da República^[3] e ratificada pelo legislativo^[4].

2.7. O cerne da questão perpassa pela interpretação da redação do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 14.034/2020^[5], que, a meu ver, não pode se restringir à mera análise textual, mas deve incorporar também a intelecção do desígnio normativo.

2.8. Vale esclarecer que a Medida Provisória que permitiu a postergação dos pagamentos e vigorava quando do vencimento da Contribuição Variável em 15/04/2020, não explicitou a questão do reequilíbrio pelos ganhos econômicos, mas tão somente, definiu o prazo máximo para a quitação da obrigação contratual, de forma que os termos aditivos contratuais foram firmados sob esta égide.

2.9. Por outro lado, a lei trouxe em sua redação a vedação da possibilidade de reequilíbrio exclusivamente em decorrência exclusivamente do adiamento do referido pagamento.

2.10. Neste ponto, impende ressaltar que, quando da conversão da MPV nº 925 em lei, o Senador Eduardo Gomes - [relator da matéria](#) acatou integralmente a [Emenda Modificativa nº 37](#) que resultou na inclusão do parágrafo único em questão. Na ocasião, a expressão “exclusivamente” não constava da redação proposta pela emenda, a qual, visava, de fato, vedar à União realizar reequilíbrio em função dos adiantamentos dos pagamentos das contribuições, senão vejamos:

“Art. 2º Nos contratos de concessão de aeroportos firmados pelo Governo federal, as contribuições fixas e as variáveis com vencimento no ano de 2020 poderão ser pagas até o dia 18 de dezembro de 2020, sendo vedado à União pleitear reequilíbrio econômico-financeiro dos respectivos contratos em função do adiamento dos pagamentos referidos neste artigo.” (negrito no original) (Emenda Modificativa nº 37)

2.11. Nessa toada, considero que a introdução do advérbio “exclusivamente”, feita após a manifestação do relator, não deve ser lida de maneira a alterar a interpretação originária do texto, notadamente considerando que os documentos atinentes ao processo legislativo da Lei nº 14.034/2020 reforçam a ideia de vedação da recomposição econômico-financeira em virtude do adiamento no pagamento das outorgas.

2.12. Ademais, um argumento relevante a ser considerado na hipótese é a segurança jurídica a ser conferida ao setor na interpretação da questão. Como bem ressaltado na manifestação^[6] do Departamento de Políticas Regulatórias da Secretaria Nacional de Aviação Civil - MINFRA, não se tinha conhecimento, à época da celebração dos aditivos que materializaram a postergação da outorga, que o adiamento da data de vencimento das obrigações impactaria a recomposição do equilíbrio econômico financeiro em razão da pandemia.

2.13. Assim, prossegue a análise daquela secretaria “ *Caso tal esclarecimento houvesse sido feito antes da celebração dos aditivos contratuais que revisaram a data de pagamento das contribuições devidas em 2020, as concessionárias poderiam ter optado por uma estratégia alternativa de mitigação dos efeitos da pandemia, a qual seria provavelmente baseada no inadimplemento temporário de suas obrigações junto ao Poder Concedente*” Isso porque a opção economicamente mais vantajosa seria a de suportar os custos do inadimplemento, quando comparada à consideração dos benefícios econômicos no fluxo de caixa a ser reequilibrado.

2.14. Portanto, em atendimento ao princípio da boa-fé que deve reger todas as relações contratuais, entendo que os ganhos econômicos decorrentes da postergação da data de vencimento da outorga não devem ser considerados no cálculo do valor a ser recomposto em razão da COVID-19.

2.15. Exatamente nesses termos tem sido a manifestação dos demais órgãos de governo consultados sobre a questão. Em virtude das diversas possibilidades de interpretação da lei, por recomendação da Procuradoria Federal Especializada Junto à ANAC, a Agência consultou o Ministério da Infraestrutura, que, juntamente com a Secretaria Nacional de Aviação Civil (SAC), o Departamento de Fomento e Desenvolvimento da Infraestrutura da Secretaria de Fomento, Planejamento e Parcerias (DEFOM-SFPP) e a Consultoria Jurídica do próprio Ministério, se posicionou, unanimemente, no sentido de que os referidos ganhos econômicos não devem ser incorporados no cálculo dos reequilíbrios econômico-financeiros pleiteados pelas concessionárias.

2.16. Por fim, cabe tratar da proposta de aditivo contratual ao Anexo 5 - Fluxo de Caixa Marginal do Contrato de Concessão n.º 001/ANAC/2014 - SBGL para excepcionar a vedação disposta no item 2.1.2 à revisão do FCM a ser realizado em 2021. Nesse ponto, confirmo integralmente o entendimento da área técnica^[7] segundo o qual “*a fim de se promover melhor resultado e atendimento ao interesse público, a revisão dos fluxos de custos e despesas deve ser dar conjuntamente com a revisão das receitas já em 2021*”.

3. DO VOTO

3.1. Ante o exposto, **VOTO FAVORAVELMENTE** pela aprovação da Revisão Extraordinária e pela celebração do Termo Aditivo bilateral ao Contrato de Concessão nº 001/ANAC/2012-SBGR nos termos propostos pela área técnica nos documentos SEI nº 4889385 e 4889392, com a adequação do valor referente ao desequilíbrio verificado em 2020, conforme o disposto no item 2.14 deste Voto.

3.2. Fica a SRA incumbida da adoção das providências administrativas necessárias à formalização do referido termo.

É como voto.

TIAGO SOUSA PEREIRA
Diretor

- [1] Petição n.º SEI 4502649
- [2] Despacho GERE (4943600)
- [3] Medida Provisória 925/2020
- [4] Lei n.º 14.034

[5] Art. 2º As contribuições fixas e variáveis com vencimento no ano de 2020 previstas em contratos de concessão de aeroportos firmados pelo governo federal poderão ser pagas até o dia 18 de dezembro de 2020, com atualização monetária calculada com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Parágrafo único. É vedado ao governo federal promover o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos referidos no **caput** deste artigo em decorrência exclusivamente do adiamento dos pagamentos de que trata este artigo.

[6] Ofício 1418/2020/SE (4973733)

[7] Nota Técnica n.º 78/2020/GERE/SRA (4766307)



Documento assinado eletronicamente por **Tiago Sousa Pereira, Diretor**, em 25/11/2020, às 11:26, 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://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **4987500** e o código CRC **1172F38F**.

SEI nº 4987500