



VOTO

PROCESSO: 00058.027845/2020-39

INTERESSADO: BH - AIRPORT AEROPORTO INTERNACIONAL DE BELO HORIZONTE

RELATOR: RICARDO BISINOTTO CATANANT

1. DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

1.1. A Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, conferiu competência à Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC para regular e fiscalizar a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, bem como conceder ou autorizar a exploração da infraestrutura aeroportuária, no todo ou em parte (art. 8º, incisos XXI e XXIV, c.c. art. 11, inciso VI).

1.2. Nesses termos, em 07/04/2014, após o regular procedimento licitatório, foi assinado o [Contrato de Concessão nº 002/ANAC/2014/SBCF](#) celebrado entre a ANAC e a Concessionária do Aeroporto Internacional de Confins, cujo objeto é a Concessão dos serviços públicos para a ampliação, manutenção e exploração da infraestrutura aeroportuária do Complexo Aeroportuário do Aeroporto Internacional Tancredo Neves/Confins.

1.3. Com efeito, conforme disposto no Regimento Interno da ANAC, aprovado pela [Resolução nº 381, de 14 de julho de 2016](#), cabe à Diretoria, em regime de colegiado, analisar e decidir em instância administrativa final as matérias de competência da Agência, em especial a formalização de contratos de concessão de exploração de infraestrutura aeroportuária. Senão vejamos:

Art. 9º À Diretoria da ANAC compete, em regime de colegiado, analisar, discutir e decidir, em instância administrativa final, as matérias de competência da Agência, bem como:

VII - conceder ou autorizar a exploração da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária;

Art. 31. Compete às Superintendências planejar, organizar, executar, controlar, coordenar e avaliar os processos organizacionais e operacionais da ANAC no âmbito das competências, e, especialmente:

V - submeter os atos, contratos e processos administrativos, bem como os demais expedientes administrativos decorrentes do exercício da respectiva competência à Diretoria, quando sujeitos à deliberação privativa da mesma;

1.4. Cuida-se, nos presentes autos, da pretensão administrativa, com aquiescência da Concessionária, de proceder a alterações no Contrato de Concessão nº 002/2014-SBCF.

1.5. Desta forma, a matéria em discussão é de alçada desta Diretoria Colegiada, estando o encaminhamento feito pela Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos - SRA desta Agência revestido de devido amparo legal, pelo que restam atendidos os requisitos de competência para a deliberação sobre o aditamento contratual proposto.

2. DA ANÁLISE

2.1. Conforme previsão contida no Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional de Confins/MG, bem como em seu Anexo 3, restou estabelecida a manutenção e conclusão de obras por parte do Poder Público, essenciais para a continuidade das atividades operacionais, cuja execução ficou a cargo da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), a quem ficou incumbido “promover todos os atos necessários à contratação e completa execução dos respectivos contratos, observado o cronograma estabelecido no referido Anexo, arcando com os pagamentos específicos” (Cláusula 2.42 do contrato de concessão).

2.2. Não obstante tal previsão, o contrato estabeleceu, ainda, as hipóteses e mecanismos de assunção pela Concessionária de tais obras, bem como os casos em que caberia reembolso dos valores despendidos por esta, a serem ressarcidos por aquela empresa pública. Ressalte-se que tais previsões contratuais tiveram origem nas diretrizes de política pública definidas quando da modelagem e concessão do referido aeroporto.

2.3. Sendo a execução das Obras do Poder Público de responsabilidade da Infraero, com mecanismos de assunção pela Concessionária delimitados contratualmente, coube à ANAC exercer o seu papel exclusivo de mediação, observando os limites da atuação contratual, sem, portanto, acordar em procedimentos para reembolso, que devem, nos termos previstos em contrato, serem realizados entre Infraero e Concessionárias.

2.4. Neste sentido, o processo SEI n. 00058.020137/2015-18 contém diversos ofícios entre ANAC, Infraero e Concessionária, que relatam e encaminham instrumentos jurídicos (como processos licitatórios, contratos e aditivos contratuais firmados pela Infraero e as empresas contratadas para execução dos projetos), detalhamentos técnicos e projetos, termos de recebimento e manifestações relativas às Obras do Poder Público do Aeroporto de Confins, bem como diversas comunicações relatando dificuldades reportadas tanto pela Concessionária quanto pela Infraero, principalmente com relação ao reembolso por obras executadas ou a serem executadas pela Concessionária.

2.5. Ao longo do referido processo (00058.020137/2015-18), é possível verificar também que Infraero e Concessionária realizaram diversas discussões sobre os encaminhamentos conjuntos possíveis, de forma a viabilizar a conclusão dos escopos pendentes das obras do Anexo 3. Em especial, destaca-se o Relatório Conjunto (SEI 0005625), por meio do qual a Concessionária e a Infraero apresentam os investimentos necessários para a conclusão de tais obras.

2.6. Em razão das dificuldades relatadas pela Infraero e Concessionária do Aeroporto de Confins para conclusão de tratativas referentes aos reembolsos em virtude da assunção, pela Concessionária, das obras sob responsabilidade da Infraero, conforme itens 2.42 a 2.56 do nº 002/ANAC/2014-SBCF e respectivo Anexo 3 – Obras do Poder Público, a Secretaria Nacional de Aviação Civil do Ministério da Infraestrutura (SAC/MINFRA), por meio do Ofício n. 580/2020/GAB-SAC/SAC (4361353) de 19/05/2020, apresenta manifestação no sentido de esclarecer e complementar as diretrizes de política pública estabelecidas, originalmente, quando da concessão do citado Aeroporto.

2.7. Em breve síntese, estabelecem as diretrizes apresentadas por aquela Secretaria, a serem consideradas para viabilizar uma solução para a questão, os seguintes pontos:

- (i) o entendimento de que a execução física das obras seria a dimensão relevante para o cálculo do reembolso a ser pago a Concessionária por parte da Infraero;
- (ii) não se enxergam óbices à utilização de valores globais das obras, orçados pela Infraero, para definição do montante a ser reembolsado; e
- (iii) é possível que o reembolso verse sobre obras efetivamente realizadas pelas Concessionárias, isto é, não necessariamente aquelas especificadas no Anexo 3, desde que atendidas condições de utilidade e correlação com a obra originalmente prevista no Anexo 3.

2.8. Nessa trilha, visando promover os ajustes necessários ao Contrato de Concessão, para adequação as diretrizes de políticas complementares estabelecidas por aquela Secretaria, após análise pormenorizada elaborada pela área técnica competente, consubstanciada na Nota Técnica nº 40/2020/SRA (SEI 5045111), restou proposta Minuta de Termo Aditivo ao contrato (SEI 4845342).

2.9. Com efeito, com relação a tabela do Anexo 3 do Contrato de Concessão n. 002/ANAC/2014 – SBCF, propõe-se a manutenção da lista descritiva original de sete projetos, ainda que não mais vinculados necessariamente às contratações específicas realizadas pela Infraero, acrescida de novos itens (8 a 12), uma vez que há novos investimentos não abarcados pelo escopo original, conforme possibilitado pela diretriz política; além da exclusão das colunas que estabeleciam cronograma (já desatualizado) e limite de valores específicos para cada projeto.

2.10. As alterações também foram no sentido de suprimir menção a limite individualizado de reembolso por projeto, permitindo reembolso baseado no valor global; além de substituir a expressão “*mesmo objeto*” por “*mesma finalidade*”, ante a possibilidade, aventada pela SAC/MInfra, de o reembolso versar sobre obras distintas daquelas previstas no Anexo 3; e suprimir a menção expressa à vinculação do reembolso à execução cronograma físico-financeiro.

2.11. Ou seja, a alteração contratual proposta dispõe de forma expressa e inconteste sobre o ‘valor global’ trazido na diretriz política como indispensável mecanismo na solução dos históricos imbróglis enfrentados pela Concessionária e a Infraero (esta responsável pelas obras a cargo do Poder Público, previstas originalmente em contrato, em face, também, de diretriz política emanada do órgão competente à época da formulação do Edital para concessão do aeroporto), ao lado da prevalência do aspecto físico das obras, isto é, imprimindo relevo às efetivas entregas e melhorias na infraestrutura.

2.12. Cumpre ressaltar que a referida minuta de instrumento de aditamento contratual foi encaminhada à Concessionária e Infraero, que concordaram com seus termos (SEI 4856986, 4862357, 4979297 e 5029616), bem como à Secretaria Nacional de Aviação Civil do Ministério da Infraestrutura (SAC/MINFRA), com os devidos esclarecimentos.

2.13. Restou destacado nos Ofícios nº 124/2020/SRA-ANAC (SEI 4744193) e nº 137/2020/SRA-ANAC (SEI 4878724) que a Infraero deveria verificar a adequação com base em seus requisitos próprios, bem como se a proposta da Concessionária atende aos acordos previamente firmados, considerando adequadamente as obras que vieram ser entregues pela Empresa Pública e o limite constante do item 2.53, em atendimento à diretriz da SAC/MInfra sobre o tema, sem prejuízo da necessidade de observância às demais orientações governamentais sobre o assunto.

2.14. Ressaltou ainda, a área técnica, nos presentes autos, em especial no Ofício nº 149/2020/SRA-ANAC (SEI 4994304) endereçado à SAC e à Infraero, bem como na Nota Técnica nº 40/2020/SRA (SEI 5045111), que “a análise da ANAC acerca da correlação e utilidade foi realizada a partir das definições gerais apresentadas pelas concessionárias acerca dos escopos pretendidos: basicamente, a partir da nomenclatura adotada e da breve descrição do projeto”, que “não faz parte da regulação da ANAC a análise ou definição da solução técnica, bem como dos custos envolvidos nos investimentos realizados pelas concessionárias”, que “não resta à ANAC qualquer avaliação adicional (...) devendo a avaliação pormenorizada de correlação e utilidade ser feita pela Infraero – responsável pela execução das obras e, naturalmente, detentora de conhecimento detalhado sobre os escopos originais (...) cabe também à empresa pública o acompanhamento da execução dos projetos pretendidos pela concessionária, de forma a assegurar o escopo realizado e os custos dispendidos e ressarcidos pela empresa”, e que “eventuais alterações no escopo avaliado pela ANAC devem ser objeto de nova avaliação quanto à pertinência em face da diretriz de política pública recebida, a fim de que receba o tratamento contratual mais adequado, inclusive mediante nova alteração contratual, se for o caso.”

2.15. Não obstante tais colocações, encaminhou ainda a SRA Ofício nº 162/2020/SRA-ANAC à Infraero (SEI 5068491), informando-a sobre a necessidade da participação daquela empresa pública na formalização do respectivo Termo Aditivo, na qualidade de interveniente.

2.16. Em resposta (SEI 5094589) ao referido Ofício, por sua vez, alegou a Infraero impossibilidade de figurar como interveniente no contrato, pois é signatária de Acordo de Acionistas, cujo texto decorreu diretamente do Edital da Concessão.

2.17. No entanto, em manifestação da SRA (SEI 5107634) restou consignada a imprescindibilidade da participação da Infraero no termo aditivo em andamento. Conforme destacado por aquela Superintendência, não há dúvidas que as disposições contidas nos itens 2.42 a 2.56 ou no Anexo 3 do Contrato nº 002/ANAC/2014-SBCF endereçam diversos deveres e orientações à INFRAERO, seja quanto à execução das obras e serviços ali especificados, ou quanto ao reembolso daquelas que sejam realizadas pela Concessionária. As alterações agora em andamento, por força de diretriz de política pública manifestada no Ofício nº 580/2020/GAB-SAC/SAC, seguem a mesma linha, já que dizem respeito justamente às regras de reembolso e ao ateste da Infraero a utilidade das obras para a operação aeroportuária e sua correlação com a obra originalmente prevista no Anexo 3.

2.18. Conforme exposto pela área técnica, a subscrição do aditivo contratual, também pela INFRAERO, como interveniente, guarda simetria com o mesmo tratamento dado, na origem, às disposições sobre Obras do Poder Público. Aquela empresa pública é responsável pelo objeto e escopo constante do Anexo de Obras do Poder Público, pelo que lhe cabe a análise da correlação e utilidade dos investimentos propostos pela Concessionária, bem como a avaliação quanto ao atendimento aos acordos previamente firmados, incluindo os valores a serem reembolsados.

2.19. Por fim, diante do constante dos autos, depreende-se que as cláusulas que se pretende alterar, em sua totalidade, visam a dar cumprimento a diretriz de política pública emanada da SAC/MInfra, como indispensável mecanismo na solução dos históricos imbróglis enfrentados pela Concessionária e a Infraero quanto a conclusão de obras contratualmente definidas como de responsabilidade do Poder Público.

2.20. Portanto, resta resguardado o núcleo do objeto contratual, bem como a manutenção da equação econômico-financeira do ajuste, balizas legais que devem ser observadas quando da realização de aditamento consensuais aos contratos administrativos, conforme bem salientado pela Procuradoria Federal junto a ANAC, nos presentes autos, por meio do Parecer nº 00282/2020/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (SEI 5067722).

3. VOTO

3.1. Assim sendo, diante das razões expostas neste Voto, entendo que a eficácia do Termo Aditivo, instrumento desenvolvido para o trato definitivo das obras do poder público relacionadas à concessão do Aeroporto de Confins, subsiste condicionada à efetiva participação da Infraero como interveniente, bem como à realização, pela Empresa Pública, do ateste específico relativo à utilidade e à correlação dos investimentos constantes do ajuste.

3.2. Ressalto, ainda, que a formalização, por parte desta Agência, do referido Termo Aditivo, deve ser realizada mediante a inclusão de manifestação do órgão setorial de política pública, que evidencie o atendimento às diretrizes constantes nos Ofícios Nº 1214/2020/GAB-SAC/SAC (SEI 4967752) e Nº 1316/2020/GAB-SAC/SAC (SEI 5063239), sobre as responsabilidades e delimitações de competências realçadas no processo em tela, em especial no Ofício nº 149/2020/SRA-ANAC (SEI 4994304) endereçado à SAC e Infraero, bem como na Nota Técnica nº 40/2020/SRA (SEI 5045111).

3.3. **Isto posto, VOTO FAVORAVELMENTE à celebração do Termo Aditivo ao Contrato de Concessão de Aeroportos nº 002/ANAC/2014-SBCF**, firmado entre a Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC e a Concessionária do Aeroporto de Confins S.A., nos termos propostos pela Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos – SRA, conforme minuta de Termo Aditivo acostada aos autos (SEI 4845342), observadas as recomendações supramencionadas.

É como voto.

RICARDO BISINOTTO CATANANT

Diretor - Relator



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Bisinotto Catanant, Diretor**, em 08/12/2020, às 20:19, 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 **5094530** e o código CRC **BE3C2D7C**.