



VOTO

PROCESSO: 00058.012549/2020-33

INTERESSADO: RIO GALEÃO - CONCESSIONÁRIA DO AEROPORTO INTERNACIONAL DO RIO DE JANEIRO /GALEÃO

RELATOR: RAFAEL JOSÉ BOTELHO FARIA

1. ASSUNTO

1.1. Recurso Administrativo - Pedido de novo cálculo das parcelas antecipadas na reprogramação das contribuições, concretizada por meio do Termo Aditivo 001/2017 ao Contrato de Concessão n. 001/ANAC/2014 - SBGL, devido à promulgação da Lei n. 14.034/2020.

2. DA COMPETÊNCIA

2.1. 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.

2.2. 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

2.3. Ainda conforme o Regimento Interno, em seu art. 9º, *caput*, compete à esta Diretoria, em regime de colegiado, analisar, discutir e decidir em instância administrativa final as matérias de competência da Agência.

2.4. Pelo exposto, restam atendidos os requisitos de competência quanto à elaboração da proposta, deliberação e decisão do recurso ora em análise.

3. DO BREVE HISTÓRICO

3.1. Neste tópico, e como já repisado pela SRA, pontuo os principais aspectos do contexto econômico nacional e internacional, notadamente nos anos de 2015 e 2016, que levaram as diversas concessionárias em conjunto com a Associação Nacional de Empresas Administradoras de Aeroportos – ANEAA a apresentação ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil – MTPA, dentre outros pleitos, de reprogramação do pagamento das Contribuições Fixas das outorgas. Tal demanda, cujo objetivo final era viabilizar a continuidade da prestação de serviços pelas concessionárias aeroportuárias em meio à crise, resultou na edição da Portaria MTPA nº 135, de 28 de março de 2017. Aludida Portaria fixou os parâmetros mínimos para análise dos processos de reprogramação do cronograma de recolhimento da Contribuição Fixa dos contratos de concessão federal para ampliação, manutenção e exploração de infraestrutura aeroportuária, celebrados até 31 de dezembro de 2016.

3.2. Uma vez editada a Portaria 135/2017, a Concessionária Aeroporto Rio de Janeiro S.A protocolou em 13 de abril de 2017 no MTPA o pedido de reprogramação, o qual obteve do MTPA a prévia anuência em 17 de abril de 2017.

3.3. Nesse ínterim, foi editada a Medida Provisória - MP nº 779, de 19 de maio de 2017, que possibilitou a concretização e celebração de aditivos contratuais que versassem sobre a alteração do cronograma do recolhimento das parcelas de outorgas nos contratos de parceria no setor aeroportuário

estabelecidos os respectivos critérios. Dentre as regras a serem observadas estava a apresentação do pagamento antecipado de parcela de valores das contribuições fixas.

3.4. Assim, em 18 de dezembro de 2017, foi assinado o Termo Aditivo nº 001/2017 do Contrato de Concessão nº 001/ANAC/2014 – SBGL (SEI! 1368610), o qual segue vigente.

3.5. Entretanto, no ano de 2020, sobreveio a pandemia do Novo Coronavírus (Covid-19), que gerou uma expressiva queda na demanda por serviços aéreos em nível nacional e internacional, notadamente pelas medidas adotadas pelos diversos países para conter a rápida propagação do vírus. A fim de melhor enfrentar essa realidade, o Governo Federal publicou a Medida Provisória nº 925, de 18 de março de 2020, a qual, dentre outras medidas, permitiu a prorrogação, até 18 de dezembro, do recolhimento das contribuições fixas e variáveis previstas nos contratos de concessão de aeroportos com vencimento em 2020.

3.6. Tal providência, como sabido, buscou, nos termos da exposição de motivos daquela MP, “*mitigar eventuais dificuldades financeiras de curto prazo*” que pudessem “*afetar o cumprimento das obrigações das empresas do setor*”, pois “*os pagamentos das contribuições devidas ao Poder Concedente representam, em muitos casos, a principal despesa financeira das concessionárias. Por isso, uma eventual autorização para que as concessionárias*” pudessem “*cumprir suas obrigações financeiras em data posterior à aquela disciplinada no contrato de concessão daria às empresas condições para a gestão de seu fluxo de caixa, assegurando, assim, a continuidade do serviço público prestado à sociedade*”.

3.7. Para dar cumprimento à MP 925/2020, foi instaurado este Processo, no qual se propôs à Concessionária Aeroporto Rio de Janeiro S.A. a instrumentalização da postergação da data de recolhimento de contribuição variável com vencimento no exercício de 2020 por meio da implementação de termo aditivo (4186337), visto a ausência de recolhimento de parcelas referentes à contribuição fixa já antecipadas. A Concessionária, por sua vez, manifestou interesse na proposta de diferimento da data de pagamento da contribuição variável, sendo o Termo Aditivo nº 003/2020 assinado em, 14 de maio de 2020 (4313944).

3.8. O predito Termo Aditivo encontra-se igual e plenamente vigente, tendo sido preservado inclusive após a conversão da Medida Provisória nº 925/2020 na Lei nº 14.034, de 05 de agosto de 2020.

3.9. Destaca-se, como ratificado pela SRA, que ambas as alterações aqui tratadas, isto é, o Termo Aditivo 001/2017 e o Termo Aditivo 003/2020, constituem atos administrativos, que seguiram as fases necessárias às suas produções, preencheram os requisitos e exigências legais e produzem todos os seus efeitos, de modo que ambos são atos perfeitos, válidos e eficazes.

3.10. Todavia, considerando que as leis que sucederam as MP 779 e 925, estão relacionadas e, conseqüentemente, impactam o regramento da reprogramação de pagamento de outorga fixa e da postergação do pagamento das contribuições fixas e variáveis de 2020, faz-se necessário um breve esclarecimento no intuito, exclusivo, de compreender o objetivo e alcance de cada uma delas.

4. DA RELAÇÃO ENTRE A LEI 13.499/2017 E A LEI 14.034/2020

4.1. Mais uma vez, faz-se importante reproduzimos a análise já realizada e exposta pela área técnica a respeito da finalidade da Lei 13.499/2017 (conversão da MP 779/2017), que estabeleceu originalmente que a alteração do cronograma seria admitida uma única vez, devendo ser observadas condições específicas, tais quais: a manifestação do interessado no prazo de cento e oitenta dias, contados de sua publicação e a apresentação de **pagamento antecipado de parcela de valores das contribuições fixas**.

4.2. Contudo as regras acima referidas foram alteradas pela Lei 14.034/2020 (conversão da MP 925/2020), que, em seu art. 9º, imprimiu nova redação a alguns dispositivos da Lei 13.499/2017, como se observa do trecho transcrito abaixo:

Art. 9º O art. 2º da [Lei nº 13.499, de 26 de outubro de 2017](#), passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 2º** A alteração do cronograma observará as seguintes condições:

I - manifestação do interessado nos prazos estabelecidos no ato de regulamentação de que trata o art. 1º desta Lei;

(...)

4.3. A primeira alteração relevante, para fins desta exposição, foi a retirada da restrição de se admitir uma única alteração de cronograma, possibilitando novas celebrações de aditivos para a modificação do cronograma de pagamentos das outorgas nos contratos de parceria no setor aeroportuário. Semelhantemente, pela redação atual, o prazo para manifestação de interesse na realização dos aditivos, deixa de ser legal e passa a ser estipulado por ato regulamentar do Ministério competente. Por fim, dentre as revogações que se pretende destacar, está a ausência de exigência legal quanto à necessidade de apresentação de pagamento antecipado de parcela de valores das contribuições fixas.

4.4. Pode-se notar, portanto, a clara vontade do legislador em contemplar nas medidas de mitigação dos efeitos da pandemia do COVID-19 o setor aeroportuário, prevendo aditivos contratuais para tanto. Ressalte-se que a Lei 14.034/2020 tratou de duas ferramentas distintas para alcançar esse objetivo - a modificação da norma que trata do cronograma do pagamento de outorgas para os contratos celebrados até 31 de dezembro de 2016, no qual se insere o Contrato de Concessão n. 001/ANAC/2014 – SBGL, e aditivos para a postergação do pagamento das contribuições fixas e variáveis com vencimento no ano de 2020.

4.5. Diante desse novo posicionamento do legislador, passa-se agora à análise do pleito apresentado pela Concessionária, considerando as normas vigentes à época de celebração do Termo Aditivo 001/2017 e as modificações introduzidas pela Lei 14.034/2020.

5. **DAS ALEGAÇÕES DA CONCESSIONÁRIA - PRINCIPAIS PREMISSAS**

5.1. **Direito à redução do VPL das contribuições cujo vencimento foi prorrogado para 18 de dezembro de 2020.**

5.1.1. Conforme argumentado pela recorrente no documento SEI 5206595, os valores referentes à contribuição fixa de 2020 foram parcialmente antecipados pela Concessionária em 2017 e 2018 e parcialmente diluídos e incorporados às parcelas das contribuições fixas devidas a partir de 2023 na reprogramação formalizada pelo Termo Aditivo nº 001/2017. Uma das condições estabelecidas pela Lei nº 13.499 para a reprogramação foi a manutenção do Valor Presente Líquido – VPL das parcelas em 2017. Com a postergação da data de vencimento de maio para dezembro de 2020, o VPL da parcela referente a 2020 foi alterado conforme demonstrado nos autos (SEI 4658057 e 4658058). Desse modo, a Concessionária defende que recolheu valor em excesso.

5.2. **Impacto da postergação do vencimento das contribuições sobre o VPL.**

5.2.1. Aqui, é alegado, em suma, pela Concessionária que o valor das contribuições fixas antecipadas foi calculado considerando o vencimento original das parcelas, inclusive e especialmente a que vence no dia 7 de maio de 2020. A postergação do vencimento da parcela de maio para dezembro de 2020 produz inegável efeito sobre seu VPL, que deve ser recalculado para a devolução do valor pago em excesso pela Concessionária, a fim de que ela também possa se aproveitar da redução do VPL de que todas as outras também se aproveitaram. Que a postergação dos vencimentos assegurou à Concessionária – tal como a qualquer outra – o direito à observância da nova data de vencimento para todos os fins. Nessa situação, a ausência de recálculo significaria colocar a Concessionária em situação mais gravosa que as demais e negar a extensão a ela do regime – aplicado às outras – que assegura a redução real do VPL da contribuição fixa de 2020.

5.2.2. Afirma que o VPL da parcela da outorga fixa passou de R\$ 9.015.221.162,54 para R\$ 8.994.837.594,01 com a postergação do vencimento de maio para dezembro de 2020. Isso significaria que a recorrente pagou em excesso o valor de R\$ 20.383.568,53. Corrigindo o valor pela taxa de desconto (6,81%) e pela inflação acumulada do período, chega-se ao valor de R\$ 45.759.477,37, na data base de 18/12/2020.

5.3. **Direito a tratamento isonômico diante da crise**

5.3.1. Finalmente, argumenta que a edição da MP nº 925, posteriormente convertida na Lei nº 14.034, demonstra o reconhecimento, por parte do Poder Público, dos severos impactos causados pela pandemia do Covid-19 do setor da aviação civil. O setor aeroportuário, no qual a Concessionária se insere, foi severamente afetado e ainda está sendo impactado pelos efeitos da pandemia.

5.3.2. Afirma que todos os demais aeroportos concedidos puderam se beneficiar da postergação do vencimento das contribuições, uma vez que, diante da edição da MP a ANAC celebrou termos aditivos com as concessionárias para operacionalizar a medida. A Concessionária foi igualmente impactada pelos efeitos da crise, mas não pôde usufruir dos benefícios da postergação na mesma medida que as demais, o que afrontaria o princípio da isonomia.

5.3.3. Diante do exposto, aquela Concessionária requer o provimento do presente recurso, a fim de que a decisão recorrida seja reformada para que sejam adotadas as providências para preservação do VPL das parcelas das contribuições fixas da Concessionária, objeto da reprogramação promovida pelo Termo Aditivo nº 001/2017.

6. DA ANÁLISE DO RECURSO

6.1. Neste item, pretende-se esclarecer os pontos levantados pela Concessionária Aeroporto Rio de Janeiro S.A., no recurso apresentado ao exame e deliberação deste Colegiado.

6.2. Vale destacar que a proposta de reprogramação do cronograma apresentada pela Concessionária continha o programa de pagamento de Valor da Contribuição Fixa, cuja metodologia foi estipulada na Portaria n. 135/2017 e elaborada pelo MPTA, a quem incumbia conferir a aquiescência inicial. Posteriormente, a ANAC manifestou concordância com a proposta aprovada pelo MPTA e informou que a metodologia definida por aquele órgão ministerial atendeu aos critérios estabelecidos no ordenamento jurídico. Desse modo, não há que se cogitar de erro no cálculo das contribuições fixas antecipadas e, conseqüentemente, de quaisquer correções necessárias ou adaptações para conformá-lo a fato superveniente, visto que os valores anuídos pelo Termo Aditivo 001/2017 tinham por base premissas válidas à época de elaboração e assinatura do Termo, o qual permanece perfeito, válido, eficaz e exigível.

6.3. Por sua vez, o art. 2º, *caput* e parágrafo único da Lei n. 14.034/2020, a seguir transcrito, trouxe a seguinte inovação no pagamento de contribuições:

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.

6.4. Resta claro que a finalidade da supracitada Lei foi a estipulação de medidas emergenciais para a aviação brasileira em razão da pandemia da Covid-19, tendo o dispositivo acima destacado um objetivo específico, qual seja, permitir de maneira ampla o pagamento das contribuições devidas no ano de 2020 até 18 de dezembro do ano passado. Portanto, inexistindo parcela devida no ano de 2020, não servem o art. 2º e seu parágrafo único como fundamento legal para revisão de outros acordos feitos entre a Concessionária e o Poder Concedente, inclusive o realizado por meio do Aditivo 001/2017.

6.5. Além disso, como bem ressaltado pela área técnica, a repercussão da pandemia para o caso particular da alteração de cronograma de pagamento de outorga recebeu tratamento específico na Lei 14.034/2020, desta maneira as modificações implementadas pelo art. 9º da Lei revelam a abordagem dada pelo Legislador com nova possibilidade de alteração do cronograma de pagamento dos contratos celebrados até 31 de dezembro de 2016, dessa vez em razão da crise gerada pela pandemia da Covid-19: sinalizou-se, assim, a possibilidade de abertura de uma nova janela de reprogramação de outorgas, sem comprometimento das eventuais repactuações promovidas anteriormente.

6.6. A implicação mais significativa, decorrente da inovação legislativa, é a distinção dos procedimentos necessários à obtenção do favor legal, conforme modifica-se o vencimento da contribuição devida no ano de 2020 para até dezembro daquele mesmo ano, com a possibilidade, ainda, de uma nova reprogramação de cronograma. Enquanto as postergações fundadas no art. 2º da Lei n. 14.034/2020 possuem rito mais expedito com protagonismo desta ANAC, a reprogramação de cronograma exige o cumprimento de portaria ministerial, conforme determinação do art. 1º da Lei 13.499/2017.

Art. 1º Fica admitida a celebração de aditivos contratuais que versem sobre a alteração do cronograma de pagamentos das outorgas nos contratos de parceria no setor aeroportuário celebrados até dezembro de 2016, observado o disposto nesta Lei e no ato de regulamentação do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

6.7. Não se pode esperar, racional, normativa e razoavelmente, que relações jurídicas estabelecidas sob a vigência do regime normativo anterior estejam aderentes a normas posteriores a que não tenha sido atribuído efeito retroativo expresso ou cujo escopo seja notadamente distinto.

6.8. **Como bem explicado pela SRA, a nova disciplina posta pela Lei nº 14.034/2020 e a reprogramação de cronograma de pagamento de outorgas pactuada em 2017 tratam-se de atos apartados, que não se comunicam da forma como pleiteado pela Concessionária não por acaso, mas porque dizem respeito a políticas fundadas em interesse público ligado a momentos diversos, regulamentadas de maneira também diversa, com vistas a solução de questões contextuais específicas e inconfundíveis.**

6.9. Assim, a tentativa da Concessionária de combinar institutos e normativos diversos para obter efeitos retroativos no cálculo de reprogramação anteriormente realizado, em 2017, mediante proposta apresentada diretamente à ANAC, não é viável e carrega um considerável equívoco de premissas, não somente pela diferença no rito, como também pela clara distinção de objetos – sob a vigência da lei nova, às Concessionárias foi possibilitado valer-se da postergação de pagamento das contribuições fixas vencidas em 2020 para até o dia 18 de dezembro do mesmo ano (artigo 2º) ou de uma nova e mais diferida repactuação do cronograma de pagamento (artigo 9º). Em um ou noutro caso, porém, são aventados efeitos prospectivos, não se podendo inferir a possibilidade de sua modulação para alcançar fatos ou atos pretéritos, já consolidados.

6.10. Essa evolução normativa, resultante das novas possibilidades abertas pela Lei nº 14.034/2020 para apoio à recuperação das Concessionárias de infraestrutura aeroportuária, com variedade de procedimentos não maculam o Termo Aditivo 001, o qual mantém todos os atributos de perfeição, validade, eficácia e exigibilidade e, por conseguinte, os valores e prazos de pagamento para as contribuições fixas já acordados continuam preservados.

6.11. Mais uma vez frisa-se que a amplitude dos temas tratados pela Lei 14.034 demonstra que a reprogramação para os contratos celebrados até 31 de dezembro de 2016, de que trata a Lei 13.499/2017 não escapou ao olhar do legislador, mas sob roupagem de um novo programa, a que as Concessionárias poderão aderir se observados os requisitos de que trata a nova Portaria nº 157/2020.

6.12. Ratifica-se, portanto, o entendimento tratado ao longo deste processo: o Aditivo 001/2017 permanece perfeito, válido, eficaz e exigível, não sendo possível a realização de novo cálculo para a reprogramação firmada nele. Assim, a elaboração de outro termo, que preveja nova repactuação de cronograma de outorgas, em detrimento da já estabelecida naquele instrumento, requer a inauguração de novo processo, aderente aos procedimentos e fluxos da Portaria nº 157/2020, mediante apresentação da proposta no órgão competente para anuência prévia, não cabendo à ANAC este encargo a título de revisitação do aditivo anterior. Ainda assim, a análise por esta Agência, nos termos como requerido pela Concessionária, está inviabilizada pela situação de dissonância das normas que se pretende aplicar.

6.13. Por consequência, não há tratamento discriminatório entre a situação fática da Recorrente e das demais Concessionárias de Infraestrutura Aeroportuária que fizeram jus às regras da Lei 14.034/2020.

6.14. Conclui-se, portanto, que não merece prosperar o pleito em questão, restando ratificados os argumentos apresentados na NOTA TÉCNICA Nº 67/2020/GOIA/SRA (SEI 4993306) e nos Despachos Decisórios 18 e 20, ambos de 2020 (SEI 5114963 e 5170532, respectivamente).

7. DO VOTO

7.1. Assim sendo, diante das razões acima expostas, VOTO pelo **CONHECIMENTO** do Recurso Administrativo apresentado pela Concessionária do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro, para, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, concluindo-se pela impossibilidade de realização pela ANAC de novo cálculo dos valores de reprogramação de contribuição antecipada referente ao Termo Aditivo 001/2017 do Contrato de Concessão 001/ANAC/2014 – SBGL.

É como voto.



Documento assinado eletronicamente por **Rafael José Botelho Faria, Diretor**, em 23/02/2021, às 23:49, 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 **5395987** e o código CRC **F8274776**.

