

VOTO
PROCESSO: 00058.020539/2021-52
INTERESSADO: FRAPORT BRASIL S. A. AEROPORTO DE FLORIANÓPOLIS, FRAPORT BRASIL S.A AEROPORTO DE PORTO ALEGRE, FRAPORT BRASIL S.A. AEROPORTO DE FORTALEZA, VINCI AIRPORTS - CONCESSIONÁRIA DO AEROPORTO DE SALVADOR S.A
RELATOR: TIAGO SOUSA PEREIRA
1. COMPETÊNCIA

1.1. A Lei n.º 11.182/2005, em seus artigos 8º e 11, estabelece a competência da ANAC para adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e o fomento da aviação civil, bem como a competência da Diretoria Colegiada para exercer o poder normativo da Agência.

1.2. Dessa forma, resta evidente a competência do Colegiado para analisar a presente proposta normativa.

2. ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

2.1. A Revisão dos Parâmetros da Concessão é um mecanismo de revisão periódica justificado por se tratar de contratos de longo prazo e pela natureza complexa dos serviços prestados. Verifica-se em cada contrato, a definição objetiva dos critérios relativos à periodicidade da RPC, ao seu escopo, ao limite de tempo para percepção de seus efeitos e à necessidade de ampla discussão pública precedendo os procedimentos referentes à revisão.

2.2. No presente caso, a Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos (SRA) encaminhou propostas relativas aos Indicadores de Qualidade de Serviço e ao cálculo do Fator Q, nos termos na cláusula 6.15, além de alterações no *Apêndice “B” do Plano de Exploração Aeroportuária – PEA*, com base na cláusula 6.18, para o Aeroporto Internacional de Florianópolis, Fortaleza, Porto Alegre e Salvador.

2.3. Em linhas gerais, a proposta da área técnica tomou por base os aprimoramentos percebidos nas rodadas de concessão mais recentes, bem como as manifestações apresentadas na Consulta Pública.

2.4. Em breve síntese, as principais alterações propostas para o para o Apêndice “B” do Plano de Exploração Aeroportuária – PEA, dizem respeito a:

- exclusão do critério de percentual de passageiros processados em pontes de embarque dos parâmetros de nível de serviço; e
- inclusão de dois novos critérios relacionados a nível de serviço: (i) capacidade de processamento em termos de tempo máximo de ocupação e (ii) capacidade do sistema de processamento de bagagens conforme a Hora Pico.

2.5. Analisando de forma global o conjunto de alterações, observa-se que, se por um lado há alterações que flexibilizam regras contratuais, por outro lado, há novos quesitos a serem observados pelas Concessionárias. Na visão da área técnica, essas compensações preservam o equilíbrio econômico-financeiro dos Contratos.

2.6. A meu ver, essa avaliação também deverá ser feita por cada Concessionária, ajuizando, diante da sua realidade, se a proposição apresentada para o Apêndice B do PEA, atende ao disposto na cláusula 6.18 do Contrato, facultando-se, portanto, a adesão consensual a tais modificações. Ou seja, as Concessionárias podem aderir à proposta como um todo ou, alternativamente, exclusivamente às mudanças que se inserem no escopo da cláusula 6.15.

2.7. Com relação às alterações proposta para os Indicadores de Qualidade de Serviços – IQS e para o Fator Q, constantes no Apêndice C do PEA, os principais pontos são:

- a redução do número de IQS de 36 para 25. Destes 25, 15 serão considerados no cálculo anual do Fator Q, sendo 9 elegíveis para bonificação;
- criação de indicadores relacionados à acessibilidade, a ser realizada por meio de pesquisa que, somente será iniciada a partir de ato específico da área técnica;
- alteração nos valores de referência dos IQS da PSP para os limites praticados na 1ª RPC dos aeroportos internacionais de Confins e Galeão, em 2019;
- nova distribuição de pesos de bonificação e decréscimo entre os indicadores; e
- a alteração do formato curva de decréscimo do Fator Q.

2.8. Corroboro com a maior parte das alterações propostas pela área técnica, no entanto, apresento algumas considerações:

I. Valores de referência para os indicadores de atendimento de passageiros em pontes de embarque:

2.9. Os parâmetros mínimos de dimensionamento (PMD), apêndice B do PEA, originalmente, estabeleceu como critério de nível de serviço a ser observado durante toda a concessão, o atendimento em pontes de embarque a, no mínimo, 65% dos passageiros domésticos e 95% dos passageiros internacionais.

2.10. Diferentemente dos parâmetros que definem a capacidade dos componentes do terminal de passageiros em termos de área disponível, para os quais o Contrato já permite alterações recorrentes (inclusive fora da RPC) tanto na relação visitante-acompanhante como nos tempos de ocupação, qualquer alteração que se pretenda fazer no parâmetro de atendimento em pontes de embarque deve observar o disposto na cláusula 6.18. Outrossim, é importante ressaltar que a regulação vigente define apenas os valores “padrão” a serem observados pela Concessionária, não havendo, portanto, a previsão de bonificação em caso de performance acima dessa referência.

2.11. Por oportuno, a SRA propõe alteração, no sentido de alinhar a regulação de incentivos de bom desempenho nesse quesito com os demais contratos de concessão, o que, na minha visão, é uma medida assertiva. No entanto, independentemente se haverá ou não adesão das Concessionárias à alteração do Apêndice B, o IQS relacionado ao percentual de atendimento em pontes de embarque deve ser compatível com a regulação original do Contrato.

2.12. Nesse sentido, em consonância à referência adotada pela SRA para a recalibragem das métricas e valores dos IQS, qual seja, àqueles adotados na 1ª RPC dos aeroportos internacionais de Confins e Galeão (conforme Despacho SRA 7776631), considero que os valores e a fórmula ali praticados é o que melhor representa essa lógica.

2.13. Além disso, tendo em vista a importância desse requisito no âmbito desses Contratos, bem como a possibilidade de que essa exigência venha a ser excluída como parâmetro de nível de serviço, avalio que o bônus associado a esse indicador deva ser majorado para +0,60%, e o decréscimo, mantido em até -1,50%, da seguinte maneira:

Categoria	IQS	Vi	Padrão	Vs	Intervalo	Decréscimo	Bônus
	Instalações do Lado Ar					-1,50%	+0,60%

Categoria	IQS	Vi	Padrão	Vs	Intervalo	Decréscimo	Bônus
Atendimento em pontes de embarque (Q)	Percentual de passageiros domésticos processados em pontes de embarque	61,90%	65,00%	85,80%	-	-1,50%	0,60%
	Percentual de passageiros internacionais processados em pontes de embarque	82,50%	95,00%	96,50%	-		

II. Disponibilidade de equipamentos:

2.14. Ratifico os pontos apresentados pela área técnica com relação a forma de monitoramento da disponibilidade de equipamentos, contudo, avalio que deve ser mantido o monitoramento das esteiras horizontais, uma vez que facilita o deslocamento de passageiros em percursos de longa distância, bem como dos sistemas de processamento de bagagens no embarque e no desembarque, tendo em vista serem essenciais para o funcionamento do aeroporto. Além disso, como forma de incentivar a melhor prestação de serviços em termos da continuidade da disponibilidade desses equipamentos, deve ser mantida a previsão de bonificação da seguinte forma:

Categoria	IQS	Vi	Padrão	Vs	Intervalo	Decréscimo	Bônus
Disponibilidade de Equipamentos						-1,00%	+0,20%
Elevadores, escadas e esteiras rolantes	Percentual do tempo de disponibilidade de elevadores, escadas rolantes e esteiras rolantes	96,90%	98,20%	99,50%	-	-0,50%	+0,10%
Sistema de processamento de bagagens - embarque e desembarque	Percentual do tempo de disponibilidade do sistema de processamento de bagagens - embarque e desembarque	96,90%	98,20%	99,50%	-	-0,50%	+0,10%

2.15. No entanto, como bem ressaltou a área técnica, a qualidade, consistência e rastreabilidade dos dados e informações devem ser garantidas pela Concessionária, no intuito de permitir que o acompanhamento realizado pela ANAC seja capaz de avaliar a performance dos operadores de forma efetiva. Como o volume de dados é expressivo, o que gera um elevado custo de fiscalização, recomendo que a área técnica, caso constatare qualquer incompatibilidade – como, por exemplo, entre os dados e relatos de fiscais da Agência (rotineira ou eventual) ou inconsistências das informações –, exerça efetivo *enforcement* sobre as concessionárias para a correção das inconsistências verificadas, sob pena de adoção das medidas administrativas cabíveis (inclusive, a desconsideração dos valores informados para fins de bonificação).

III. Balanceamento entre medições objetivas e subjetivas:

2.16. Outro ponto de atenção e que também visa incentivar a prestação adequada de serviços é o balanceamento entre indicadores aferidos de forma objetiva e os obtidos a partir de pesquisas de satisfação. Tendo em vista que as Concessionárias prestam um tipo de serviço para usuários que, em geral, não têm opção de escolha de serem atendidos por outro prestador, é papel do regulador incentivá-las a entender as necessidades de seus clientes e a buscar atendê-las da melhor forma possível. Por outro lado, também é necessário manter incentivos proporcionais para que os investimentos diretos em instalações, equipamentos, manutenção e operação sejam reconhecidos para fins de reajustes tarifários.

2.17. Nessa linha, concordo com o posicionamento da área técnica, no sentido de que os resultados da PSP guardam uma afinidade mais próxima com as ações e omissões da Concessionária com relação à qualidade dos serviços, contudo, a redistribuição dos bônus não pode ser dar de forma tão abrupta como propôs a SRA, passando dos atuais +1,00% para +1,60%.

2.18. A meu ver, a adequada distribuição de bônus, que equilibra os incentivos e faz uma transição mais prudente, é distribuir uniformemente +1,20% de bônus para os indicadores elegíveis da PSP e os demais +0,80% para as medições objetivas, como já mencionado anteriormente. Com relação aos decréscimos, considero que a proposta da SRA já está suficientemente balanceada.

IV. Metodologia para medição de fila de inspeção de segurança:

2.19. No item 15 da proposta está definida a forma como deverá ser aferida a medição dos tempos de espera nas filas de inspeção. Entendo que definir diretamente no Contrato a metodologia de medição do tempo de fila, a qual valerá pelo menos para os próximos 5 anos, vai de encontro da própria lógica de contratos de longo prazo e de natureza complexa dos serviços. A estabilidade regulatória e a segurança jurídica são importantíssimas e podem ser alcançadas por outros mecanismos. Avalio que enrijecer algo que é susceptível ao contexto intrínseco a cada aeroporto não é a melhor opção regulatória.

2.20. A ANAC, por meio da área técnica responsável pela gestão dos Contratos de Concessão, possui a prerrogativa de estabelecer a metodologia para monitoramento dos indicadores de qualidade de serviços, a qual deve considerar as características do aeroporto, a colaboração da Concessionária com o processo de fiscalização e os resultados do serviço prestado aos usuários. Nesse sentido, proponho que o procedimento para medição da fila de inspeção de segurança não seja prescrita no Contrato, devendo ser excluídos os itens 15.1 a 15.3 da proposta para o Apêndice C e substituída a redação do item 15 para:

"15. A metodologia de medição dos Tempos de Espera nas Filas de Inspeção de Segurança será definida pela ANAC, que poderá levar em consideração as peculiaridades do aeroporto, o perfil responsivo da Concessionária, os problemas práticos verificados nas fiscalizações e os resultados efetivos dos serviços prestados aos usuários."

2.21. Cumpre ressaltar ainda que, por mais que o processo de Revisão dos Parâmetros da Concessão possa rever determinados critérios, ele ainda é um procedimento limitado às estreitas margens do Contrato. As concessões mais recentes contam com mecanismos contratuais mais eficientes, que podem suscitar o engajamento construtivo entre a Concessionária e os principais usuários do aeroporto. A meu ver, é factível oportunizar às Concessionárias que apresentem alternativas às premissas regulatórias dos respectivos PEA, em acordo com suas empresas aéreas, respeitadas as condições de cada contrato. Fundamental ainda que os contratos possam passar a prever os mecanismos incorporados nas últimas rodadas de concessão, como *consultation* e, principalmente, proposta apoiada. Com isso, busca-se permitir soluções mais eficientes, que podem ser alcançadas por meio de negociação e acordos diretos entre as partes, sujeitos ao escrutínio e aprovação do regulador, em alinhamento com os objetivos estratégicos da ANAC.

2.22. Nesse sentido, proponho a inclusão de tal previsão, de forma explícita na Decisão que irá aprovar a presente RPC, nos seguintes termos:

"Art. xx A Concessionária poderá propor novas alterações no Plano de Exploração Aeroportuária - PEA desde que celebrado aditivo contratual bilateral com a ANAC, nos moldes dos implementados nas rodadas de concessões mais recentes, que preveem a participação e apoio das empresas aéreas (proposta apoiada, consulta aos usuários, receita-teto e outras medidas de engajamento construtivo) nas discussões com vistas a aprimorar a operação do aeroporto e a qualidade de serviços aos usuários."

Parágrafo único. Deverá a SRA submeter à Concessionária a proposta de aditivo contratual de que trata o caput."

2.23. Proponho, ainda, a definição de diretriz para a SRA no sentido de reavaliar as premissas regulatórias do PEA. A própria Superintendência vem trabalhando progressivamente na flexibilização regulatória dos contratos de concessão, a exemplo da simplificação da regulação tarifária e da incorporação dos conceitos de *consultation* e proposta apoiada aos usuários, receita-teto e outras medidas de engajamento construtivo a escolhas regulatórias, em linha com os objetivos estratégicos da ANAC e com o Programa Voo Simples. Entre os objetivos estratégicos, podem ser citados os seguintes:

- OE3 – Promover um acesso amplo aos serviços aéreos
- OE4 – Desenvolver a cultura de cooperação e a integração no setor
- OE5 – Garantir a regulação efetiva para a aviação civil de forma a permitir a inovação e a competitividade

2.24. Assim, entendo pertinente que seja avaliada a aplicabilidade de práticas internacionais de referência em relação aos principais aspectos do PEA – entre eles a definição de parâmetros de dimensionamento e indicadores de qualidade de serviço – tal como o escopo discutido na presente RPC. Vale citar como exemplo a regulação do Aeroporto de Gatwick, no Reino Unido, que se baseia na definição de compromissos entre o aeroporto e empresas aéreas, inclusive em relação aos padrões de qualidade de serviço, aprovados pelo regulador local:

*"We operate in partnership with our airlines within a system of contracts and commitments. In this way of working our service standards are agreed with our airline partners and endorsed by the CAA. **By comparison, previously the CAA set and measured all our performance and standards.**"^[1] (grifo nosso)*

3. VOTO

3.1. Ante o exposto, **VOTO FAVORAVELMENTE** a aprovação da proposta de 1ª Revisão dos Parâmetros da Concessão – RPC aplicável aos Contratos de Concessão dos Aeroportos Internacionais de Florianópolis, Fortaleza, Porto Alegre e Salvador, nos termos propostos pela Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos, observadas todas as alterações indicadas neste Voto.

3.2. A SRA ficará incumbida de notificar às Concessionárias da presente decisão, para que no prazo máximo de 5 dias, a contar da intimação, se manifestem sobre a opção regulatória (envolvendo o Apêndice B do PEA) que irá vigorar nos próximos 5 anos. Caso a Concessionária não se manifeste no prazo, ou a resposta não seja específica, objetiva e assertiva, deve a SRA implementar a proposta base inicialmente encaminhada.

3.3. Ademais, caberá a SRA a adoção das providências administrativas necessárias à formalização dos respectivos atos normativos, devendo ser editada uma Decisão para cada Contrato de Concessão.

É como voto.

TIAGO SOUSA PEREIRA
Diretor

[1] <https://www.gatwickairport.com/business-community/about-gatwick/performance-reports/monthly-performance-reports/>.



Documento assinado eletronicamente por **Tiago Sousa Pereira, Diretor**, em 13/12/2022, às 20:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **8014178** e o código CRC **79FDEBA7**.