



## VOTO

**PROCESSO: 00058.026935/2021-93**

**INTERESSADO: CONCESSIONÁRIA DO AEROPORTO DE GUARULHOS**

**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, e decidir, em último grau de recurso, sobre as matérias de sua competência (art. 8º, incisos XXI, XXIV e XLIII).

1.2. Nesses termos, em 14 de junho de 2012, após o regular procedimento licitatório, foi celebrado o Contrato de Concessão nº 002/ANAC/2012-SBGR entre a ANAC e a Concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos S/A. – GRU AIRPORT, cujo objeto é a concessão dos serviços públicos para ampliação, manutenção e exploração da infraestrutura do Complexo Aeroportuário do Aeroporto Internacional de São Paulo/Guarulhos - Governador André Franco Montoro.

1.3. O mencionado Contrato de Concessão prevê na Seção III (Da Revisão Extraordinária) do Capítulo VI (Do Equilíbrio Econômico-Financeiro), Cláusula 6.21, que os procedimentos de Revisão Extraordinária objetivam a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato, a fim de compensar as perdas ou ganhos da Concessionária, devidamente comprovados, em virtude da ocorrência de riscos suportados pelo Poder Concedente, desde que impliquem alteração relevante dos custos ou da receita da Concessionária.

1.4. Também, dispõe o art. 18 do Decreto nº 7.624, de 22 de novembro de 2011, que trata das condições de exploração pela iniciativa privada da infraestrutura aeroportuária, por meio de concessão, que caberá ao Poder Concedente estabelecer a forma pela qual será recomposto o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, em favor do poder concedente ou do concessionário, por meio da revisão da contribuição devida pelo concessionário, mediante a prévia anuência da então Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República.

1.5. Por sua vez, o inciso XLIII, do art. 8º da mencionada Lei nº 11.182, de 2005, combinado com o previsto no art. 9º, caput, do Regimento Interno da ANAC, aprovado pela Resolução nº 381, de 14 de julho de 2016, dispõem que cabe à Diretoria da Agência, em regime de colegiado, analisar e decidir em instância administrativa final as matérias de sua competência.

1.6. Constatou-se, portanto, que a matéria em discussão é de alçada da Diretoria Colegiada da ANAC, estando o encaminhamento feito pela Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos - SRA revestido de amparo legal, estando atendidos os requisitos de competência para a deliberação sobre o Recurso Administrativo interposto pela interessada.

### 2. DO ESCOPO DA PRESENTE ANÁLISE

2.1. Inicialmente, destaco que nos presentes autos estão encartados dois pleitos da interessada com objetos distintos:

- (a) pedido de revisão extraordinária que contempla impactos da pandemia de Covid-19 em toda a vigência do contrato; e
- (b) pedido de revisão extraordinária referente aos impactos da pandemia no ano de 2021.

2.2. Conforme se depreende dos autos, no tocante ao pleito referente aos impactos da pandemia no ano de 2021, foram registradas interlocuções entre a Agência e a Concessionária, a fim de se estimar o impacto econômico-financeiro da pandemia no ano de 2021 (SEI 5869876, SEI 5988865, SEI 5998975, SEI 6036990 e SEI 6078289). A área técnica manifestou-se favoravelmente à revisão extraordinária referente ao ano de 2021, nos termos da Nota Técnica nº 37/2021/GERE/SRA (SEI 5878914) e nº 75/2021/GERE/SRA-ANAC (SEI 6217148). A proposta de reequilíbrio foi aprovada em deliberação da Diretoria Colegiada da ANAC, nos termos do Voto SEI 6505530 e decisão SEI 6547946, oficializada com a publicação no DOU.

2.3. Faz-se necessário, portanto, concluir a apreciação acerca do pedido inaugural, o qual se encontra em fase de recuso, para deliberação desse Colegiado.

2.4. Imprescindível se faz, portanto, de antemão, delimitar que a análise ora empreendida se restringe à apreciação, por parte da Diretoria, acerca do recurso SEI 6405554, que trata do pedido de revisão extraordinária que contempla impactos da pandemia de Covid-19 em toda a vigência do contrato, indeferido nos termos da Nota Técnica nº 82/2021/GERE/SRA (SEI 6316312).

### 3. DA ANÁLISE

3.1. O pleito da Concessionária se refere a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato em razão de potenciais impactos ocasionados pela pandemia de COVID-19 desde a origem do evento até o término da vigência do Contrato de Concessão Contrato de Concessão nº 002/ANAC/2012-SBGR.

3.2. Alega a Concessionária, em síntese, que (SEI 5727640):

2. Como é de conhecimento desta Agência, o pleito apresentado ano passado contemplou apenas os impactos da pandemia no ano de 2020. O presente Pedido, a seu turno, contempla os efeitos da pandemia a curto e longo prazos: **neste ano de 2021 e nos anos subsequentes, até o final da concessão.**

32. A pandemia de COVID-19 provoca efeitos de curto e longo prazos na demanda de passageiros e de cargas e, conseqüentemente, nos movimentos de aeronaves no sistema de transporte aéreo.

59. A retomada dos valores de demanda que estava prevista para 2020 (tal como apresentado e aprovado no reequilíbrio do ano de 2020) está prevista para 2025 e 2026, nos segmentos doméstico e internacional, respectivamente.

60. Devido à sua função de hub internacional, o Aeroporto sofre com a maior restrição e menor taxa de crescimento do segmento internacional, que condiciona também o crescimento do segmento doméstico. No longo prazo, o crescimento segue uma curva paralela ao da previsão feita antes da pandemia, mas as curvas nunca se encontram, uma vez que a frustração de demanda e de PIB tende, como visto anteriormente, a ser perene.

61. Em síntese, mesmo as melhores projeções indicam que entre os anos de 2021 e 2031 o Aeroporto de Guarulhos deve ter sua demanda projetada antes da pandemia frustrada em 183 milhões de passageiros como consequência dos efeitos de curto e longo prazos da pandemia. (grifo meu)

3.3. Assim, em decorrência de prejuízos a serem incorridos em razão do evento, a partir de 2021 até o final do contrato, tratados com maiores detalhes nos Anexos (SEI 5727721, 5727723 e 5727726) que acompanham o pleito, requer a Concessionária:

194. (...) i. O reconhecimento do montante de desequilíbrio ora pleiteado no valor de 7.130.675 (sete bilhões, cento e trinta milhões, seiscentos e setenta e cinco mil reais) até o final da concessão;

a. Alternativamente, caso não seja possível à ANAC o reconhecimento imediato da integralidade do direito que ora se pleiteia até o vencimento da próxima Contribuição Fixa devida, requer-se que ao menos seja reconhecido a título de urgência o direito ao reequilíbrio econômico-financeiro parcial desta Concessionária, referente ao período de 2021-2026 (período de retomada), no montante de R\$ 4.297.829 (quatro bilhões, duzentos e noventa e sete milhões, oitocentos e vinte e nove mil reais), com *gross-up* de tributos, na data base dezembro 2021, sem prejuízo da continuidade da análise por esta r. Agência do pleito integral que ora se apresenta.

ii. Que o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro contratual se dê via revisão dos valores de Contribuição Fixa e Variável devidos pela Concessionária;

3.4. Diante da complexidade dos aspectos jurídicos e econômicos envolvidos na matéria, a Superintendência de Regulação Econômica - SRA formulou consulta jurídica à Procuradoria acerca do cabimento, do ponto de vista das disposições contratuais e normativas, dos pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro que postulavam a compensação em razão dos efeitos de longo prazo da pandemia, nos termos da **Nota Técnica nº 13/2021/SRA** (SEI 5935323).

3.5. Na referida consulta, no tocante aos aspectos técnicos, a SRA, de pronto, asseverou as incertezas de projeção dos cenários decorrentes da pandemia para demonstrar as dificuldades de quantificação do impacto econômico-financeiro de longo prazo nos contratos de concessão.

3.6. Ressaltou ainda, aquela área técnica, que **“dos pleitos já protocolados, observa-se que algumas premissas consideradas nas projeções já se encontram consideravelmente defasadas**, a exemplo da expectativa do PIB para 2021, a qual, conforme atualização semanal disponibilizada pelo Banco Central do Brasil, indica, no presente momento, viés significativamente superior à expectativa adotada pelas Concessionárias em seus pleitos”.

3.7. Em resposta à consulta empreendida pela área técnica, a Procuradoria exarou minucioso parecer sobre o assunto - Parecer nº 00143/2021/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (SEI 6343100), consignando a impossibilidade do deferimento da revisão extraordinária considerando os efeitos de longo prazo da pandemia, ressaltando que: **o arcabouço normativo e contratual das concessões federais de infraestrutura aeroportuária não dá guarida ao deferimento da revisão extraordinária**, decorrente dos impactos da pandemia de Covid-19, nos termos requeridos pela Concessionária do Aeroporto de Guarulhos.

3.8. Ressaltou, ainda, aquele órgão consultivo, que **“Não há (...) a demonstração inequívoca do acoplamento dos eventos e efeitos mencionados pelas requerentes no espectro de riscos assumidos pelo Poder Concedente**. A incerteza quanto à extensão dos efeitos do novo coronavírus sobre o setor aeroportuário e quanto à duração da pandemia permeiam as projeções de cenário de incompletude e imaturidade atual, a revelar a incapacidade de quantificação comprovada do impacto econômico-financeiro. **Não há, portanto, o preenchimento dos pressupostos para o assentimento com a recomposição requerida”**.

3.9. Assim, retomada a análise do pleito em referência, a área técnica, com substrato nos fundamentos jurídicos apresentados pelo órgão consultivo desta Agência, indeferiu o referido pedido de revisão extraordinária por meio da Nota Técnica nº 82/2021/GERE/SRA, nos seguintes termos:

De acordo com as razões consignadas nesta Nota Técnica, em atenção aos fundamentos jurídicos apresentados pelo órgão consultivo desta Agência, **conclui-se pelo indeferimento do pleito de reequilíbrio tal como apresentado pela Concessionária, sem prejuízo de apresentação de pleitos futuros desde que observados os limites definidos pelo parecer da d. Procuradoria, tendo em vista o reconhecimento de que os “impactos hodiernos e iminentes ao cenário pandêmico” constituem “risco do Poder Concedente e ensejam a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato em favor da Concessionária**.

3.10. Inconformada com a decisão de indeferimento, interpôs a Concessionária o Recurso sob análise que, em síntese requer:

- i) a nulidade da decisão recorrida, alegando violação ao dever de motivação dos atos administrativos;
- ii. o reconhecimento ao direito ao reequilíbrio contratual de longo prazo, cujas premissas técnicas e econômicas serão oportunamente discutidas entre as partes, a partir da análise técnica a ser realizada pela ANAC; e ainda
- iii. alternativamente, caso a ANAC insista pelo não-cabimento do reequilíbrio de longo prazo, o reconhecimento do direito desta Concessionária ao reequilíbrio contratual ao menos no período de 2021-2026 (pedido alternativo 1: período de retomada), ou, então, ao menos nos próximos 2 anos (pedido alternativo 2: anos 2022 e 2023).

3.11. De início, sustenta a Recorrente que a decisão recorrida seria nula, pois padeceria de vício de motivação, já que o fundamento que embasou o indeferimento do pleito não teria adentrado nas questões técnicas e mercadológicas próprias do setor apresentadas pela Concessionária e nem abordado aspectos específicos das operações aeroportuárias no Aeroporto Internacional de Guarulhos, mas apenas reproduziu os argumentos jurídicos constantes do parecer da Procuradoria, que sequer levou em consideração as especificidades do pedido apresentado.

3.12. Sobre o assunto, de pronto cabe destacar a competência regimental atribuída à SRA, para processar, avaliar e, nos casos de indeferimento, decidir em primeira instância os procedimentos de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de aeroportos, conforme art. 41, incisos XX e XXI, do Regimento Interno da Agência.

3.13. Cumpre salientar que, na realidade, as manifestações da Procuraria resultaram de análise relacionada à acomodação jurídica, sob aspecto normativo e contratual, dos pleitos de revisão extraordinária relacionados a efeitos de longo prazo apresentado pela Concessionária.

3.14. Nesse sentido, é cediço que os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, sendo exigido ainda que a motivação seja explícita, clara e congruente, podendo consistir ainda em declaração de concordância com fundamentos de anteriores **pareceres**, informações, decisões ou propostas, conforme disposto no art. 50, inciso I, §1º, da Lei nº 9.784/99. Portanto, não há que se falar em nulidade da decisão ora recorrida, seja quanto à competência de decidir, seja pela utilização de parecer jurídico emitido pela Procuradoria Federal Especializada junto a ANAC como balizador das razões da decisão, tendo em vista clara permissão legal.

3.15. É relevante considerar, ainda, que se extrai do referido parecer jurídico análise de grande valia sobre os aspectos jurídicos e contratuais, que merecem destaque na presente análise, bem como acompanhamento como razões de decidir para a deliberação do pleito ora em discussão.

3.16. Entre outras questões, aponta a Procuradoria no referido parecer que, em que pese a Advocacia-Geral da União, por meio do Parecer nº 261/2020/CONJURMINFRA/CGU/AGU, tenha reconhecido enquadrar-se a pandemia de Covid-19 no conceito de caso fortuito ou força maior, essa **“conclusão não leva, contudo, (...) à atração irrefletida da teoria da imprevisão** e tampouco ao irrefletido arremate de que os contratos de concessão devam ser recompostos em razão da superveniência da pandemia”.

3.17. Conforme bem ponderou a Procuradoria, “as ações para enfrentamento da pandemia corporificam a noção de caso fortuito/força maior e provocam, inevitável e imediatamente, como decorrência direta e durante sua vigência, uma alteração relevante da demanda esperada. Esses impactos hodiernos e iminentes ao cenário pandêmico se inserem no destrinchar da cláusula 5.2.8 do contrato. São, portanto, risco do Poder Concedente e ensejam a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato em favor da Concessionária.”

3.18. No entanto, salienta ainda que, “a conclusão não é, contudo, seguida da ilação de que toda a alteração de cenário subsequente à pandemia deva ser suportada pelo Poder Concedente. Isso porque o próprio contrato de Concessão traz uma linha clara quanto à alocação do risco de demanda. Este é atribuído à Concessionária, nos termos das cláusulas 5.4.3 e 5.4.11. A variação da demanda é risco caro ao Contrato de Concessão, tanto assim que a opção por atribuir à Concessionária referido evento foi novamente reforçado na cláusula 5.6 do ajuste.”

3.19. Relevante a reprodução das referidas cláusulas com vistas à clareza de sua compreensão:

Seção II – Dos Riscos da Concessionária

5.4. Observado o disposto no item 5.3, constituem riscos suportados exclusivamente pela Concessionária:

(...)

5.4.3. não efetivação da demanda projetada ou sua redução por qualquer motivo, inclusive se decorrer da implantação de novas infraestruturas aeroportuárias dentro ou fora da área de influência do Aeroporto, com exceção apenas do disposto no item 5.2.3;

(...)

5.4.11. variação da demanda pelos serviços prestados no Aeroporto;

5.6. A Concessionária não fará jus à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro caso quaisquer dos riscos não alocados expressamente ao Poder Concedente, em especial, a não realização da demanda projetada pela Concessionária, venham a se materializar

3.20. Conclui-se, portanto, em consonância com o referido parecer que: a única exceção repousa na variação de demanda **imputada à restrição operacional**, conforme se verifica da parte final da cláusula 5.4.3. **Em todas as outras situações, o risco de demanda é suportado pela Concessionária.**

3.21. Resta bem destacado ainda na referida manifestação que, “embora o cerne do risco de demanda seja atribuído à Concessionária, o complexo de contribuições ao sistema **permite a mitigação parcial desse risco**”, **uma vez que** “desde a segunda rodada das concessões aeroportuária [a qual se insere a contratação

ora sob análise], a modelagem contratual prevê, como obrigação da Concessionária, o pagamento da contribuição variável, que consiste em percentual incidente sobre a renda bruta da Concessionária, esta invariavelmente afetada pela efetiva utilização dos serviços prestados pela Concessionária”.

3.22. Levou-se em consideração, ainda, na análise empreendida, que a Concessionária, embora julgue plenamente factível estimar os impactos futuros da pandemia, desconsidera a realidade de um contexto fático anterior à situação pandêmica que já demonstrava a sua susceptibilidade a diversos fatores que afetam o setor aéreo, a exemplo de crises econômicas e de fatores comportamentais como a mudança de hábitos da população, representada pela adoção em massa de tecnologias de videoconferência em detrimento de reuniões presenciais, produzindo efeitos perenes.

3.23. Em síntese, pontuou com clareza a referida análise que: “a variação da demanda não pode ser integralizada na recomposição econômico-financeira da concessão na extensão pleiteada pela Concessionária. Há de se estremar, no risco assumido pelo Poder Concedente, apenas a variação de demanda circunscrita à realidade viva da pandemia, enquanto perdurar esta. Atribuir a repercussão financeira de toda a variação de demanda com o mero cotejo do cenário pré-pandêmico ao cenário pós-pandêmico - ressalte-se que ainda sequer se chegou lá - ao Poder Concedente não encontra guarida na estrutura contratual, afronta a matriz de risco e macula a isonomia que norteou o julgamento da licitação da concessão”.

3.24. Também, em face da característica dos contratos de concessão de longo prazo, o Voto proferido pelo Diretor Tiago Pereira (SEI 6900107), no bojo do processo que tratou do pedido de revisão extraordinária referente ao reequilíbrio de Covid-19 de longo prazo, apresentado pela Concessionária do Aeroporto de Brasília, o qual adoto também como razões de decidir do presente processo em face das informações relevantes ali tratadas, ressaltou bem a lógica de distribuição objetiva dos riscos da concessão contida no instrumento contratual, cujo trecho, em especial, transcrevo:

2.10. Nesse sentido, é preciso relembrar que o contrato de longa duração – 25 anos, é, na essência, sujeito a variações de ordem contextual e temporal. O plano de negócios da Concessionária invariavelmente é impactado por alterações de expectativas dos usuários, transformações tecnológicas, mudanças no panorama político interno e externo, ocorrência de fenômenos naturais que refletem no cenário macroeconômico nacional e mundial, e acabam por repercutir positiva ou negativamente na demanda projetada pela Concessionária. A lógica de distribuição objetiva dos riscos da concessão no próprio instrumento contratual, além de conferir segurança jurídica às partes, traz previsibilidade no trato das alterações que certamente alcançarão o contrato ao longo de sua execução, tanto é que ele é objetivo ao expressar na cláusula 6.1 que *"Sempre que atendidas as condições do Contrato e respeitada a alocação de riscos nele estabelecida, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro"*.

2.11. A modelagem regulatória, **ao alocar o risco de demanda ao concessionário buscou selecionar privados eficientes**, dado que o Poder Concedente não estaria disposto a assegurar um resultado prévio do empreendimento concedido - **não foi garantida demanda mínima sob pena de recomposição pelo Poder Concedente**. Pelo contrário, todo o racional foi construído no sentido de que quanto mais eficiente o operador maior a probabilidade de a concessão gerar os resultados por ele esperados. Esse desenho regulatório adotado pela ANAC afastou qualquer possibilidade de o Poder Concedente garantir o *business plan* da Concessionária, mesmo que este seja construído ou revisado em decorrência um evento de caso fortuito/força maior. (grifo meu)

3.25. Forçoso destacar, na mesma linha, como bem ponderado pela Procuradoria, não haver apontamentos, nos documentos que instruem os pedidos de revisão extraordinária de longo prazo, acerca das oportunidades que a pandemia representa, ou representará tão logo superada a vigência da situação sanitária atual. Para a adequada quantificação do impacto, há que se considerar a integralidade da conjuntura, uma vez que a recomposição extraordinária visa a compensar perdas e ganhos da Concessionária que decorram de eventos atribuídos no risco do Poder Concedente.

3.26. No entanto, ponderando ainda que, nos projetos concessórios, a equação econômico-financeira merece especial resguardo e é cediço que a pandemia ainda pode operar, sobre as concessões de infraestrutura aeroportuária, impactos atuais e mapeáveis, cujo risco se atribui ao Poder Concedente, recomendou aquela Procuradoria, a exemplo do que foi realizado no ano de 2020, que a SRA, juntamente com as Concessionárias, se concentre em revisões extraordinárias com corte temporal limitado anualmente, o que foi acompanhado pela área técnica em sua decisão.

3.27. Além disso, ainda quanto a alegação de ausência de análise técnica pela GERE, importante ressaltar que não se questiona que o impacto da pandemia no referido contrato nos anos de 2020 e 2021 e a identificação da pandemia como hipótese de caso fortuito e força maior, risco previsto na matriz de risco contratual que atrai a responsabilização do Poder Concedente e que dá azo ao reequilíbrio econômico-financeiro contratual para estes dois anos, como já foi de fato afirmado por esta Agência na análise de pleitos formulados pela Recorrente e demais Concessionárias com o mesmo objeto.

3.28. Ressalta-se que, conforme bem salientado pela área técnica nos presentes autos, a questão ora em discussão cinge-se justamente na impossibilidade de se comprovar a correspondência da alegada variação de demanda ao evento pandêmico **após o tempo presente**.

3.29. Ora, a projeção dos impactos da pandemia apresentadas pela Concessionária dependem da assunção da premissa de que as variações de demanda posteriores ao início da pandemia seriam dela decorrentes, conclusão que vai de encontro ao entendimento esposado no expediente recorrido, que sublinha a necessidade de se compatibilizar o risco de caso fortuito e força maior com o risco de demanda alocado à Concessionária.

2.30. Nesse sentido, conforme bem apontado pela Procuradoria no Parecer nº 00026/2022/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (SEI 6851432), proferido nos presentes autos, “*não se sustenta o argumento de que a dificuldade de mensuração dos efeitos de longo prazo da pandemia poderiam ser contornados com empenho dos agentes envolvidos*”, pois, “*conforme asseverado pela setorial competente, a quem compete realizar tal atribuição, há, nesta oportunidade, grande impossibilidade de se conformar diversos e complexos fatores em lapso temporal que exceda o horizonte presente. Apenas para exemplificar, variantes como o surgimento de novas cepas do vírus, o avanço da vacinação, novos comportamentos sociais, são elementos que contribuem para tornar a solução da equação mais e mais complexa na medida em que se protai no tempo a delimitação dos efeitos de longo prazo*”.

2.31. Acerca do assunto, abordou a questão também, a área técnica, por meio da Nota Técnica nº 13/2022/GERE/SRA (SEI 6787029), onde assim consignou:

14. Com efeito, cinge-se a questão na impossibilidade de se comprovar a correspondência da alegada variação de demanda ao evento pandêmico após o tempo presente. Ao ensejo, cumpre destacar entendimento perfilhado pela Procuradoria em seu Parecer n. 00002/2022/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (6691608), exarado no âmbito do processo n. 00058.024590/2021-33, já mencionado acima:

“23. Não é, portanto, a simples ausência de segurança na quantificação do impacto que impede a concessão da revisão extraordinária tal qual pleiteado pela Concessionária. É, em verdade, a ausência de segurança na afirmação de que redução de demanda estimada pela Concessionária decorre do cenário pandêmico isolado dos demais diversos fatores que influenciam a demanda dos serviços aeroportuários. Conforme restou assentado no Parecer n. 143/2021/PROT/PFEANAC/PGF/AGU, compreende-se no escopo do risco suportado pelo Poder Concedente tão somente a variação de demanda pelos serviços aeroportuários que decorre diretamente da pandemia, ou seja, das restrições impostas à circulação de pessoas e ao funcionamento de atividades econômicas visando à contenção da disseminação do novo coronavírus e do agravamento da situação de saúde da população.”

3.32. Conforme ponderou ainda a Procuradoria, “um tal exercício sequer levaria à decisão diferente de indeferimento do pleito. Não só pela ausência de segurança na quantificação do impacto, senão também pela carência de demonstração dos reais efeitos contemplados na matriz de risco do Poder Concedente”.

3.33. Assim sendo, depreende-se que a análise do feito se deu considerando a integralidade das informações e documentos constantes dos autos, resultando em manifestação expressa, dentre os documentos ali acostados, aqueles que foram julgados úteis e necessários para engendrar as conclusões apresentadas tanto em parecer jurídico, quanto na análise técnica final.

3.34. De qualquer sorte, é relevante considerar ainda que, consoante entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça acerca do § 1º do art. 489 do CPC 2015 e da fundamentação das decisões, “*o julgador não está obrigado a responder a todas as questões suscitadas pelas partes, quando já tenha encontrado motivo suficiente para proferir a decisão, possuindo o dever de enfrentar apenas as questões capazes de infirmar (enfraquecer) a conclusão adotada na decisão recorrida* (STJ 1ª Seção. EDcl no MS 21.315-DF, Rel. Min. Diva Malerbi (Desembargadora convocada do TRF da 3ª Região – julgado em 8/6/2016 – Info585).

3.35. Por fim, não há que se falar em ausência de análise, pela área técnica, do pedido alternativo de reconhecimento, a título de urgência, do direito ao reequilíbrio parcial do contrato de concessão no período de 2021 a 2026.

3.36. Como bem ressaltou a área técnica da Agência, na Nota Técnica nº 13/2022/GERE/SRA (SEI 6787029), cumpre considerar que os fundamentos que servem à improcedência do reconhecimento dos efeitos de longo prazo da pandemia também se aproveitam ao não reconhecimento do referido lapso temporal apresentado em seu pleito alternativo. Senão vejamos:

17. A um que o período de alegada retomada da demanda, quando haveria a neutralização dos efeitos da pandemia, se baseia em projeções demanda cuja fiabilidade é controversa, haja vista serem normalmente incertas em cenários sólidos, dado que sensíveis a inúmeras variáveis e, logo, especialmente imprevisíveis em cenários pandêmicos.

18. Ademais, não se pode perder de vista, igualmente, a necessidade de se considerar a realidade de um contexto fático anterior à situação pandêmica, que já demonstrava a sua susceptibilidade a diversos fatores que afetam o setor aéreo, a exemplo de crises econômicas e de fatores comportamentais como a mudança de hábitos da população, representada pela adoção em massa de tecnologias de videoconferência em detrimento de reuniões presenciais, produzindo efeitos perenes nos contratos de concessão aeroportuária.

19. A dois que, como explicado na decisão administrativa recorrida, houve o reconhecimento de que apenas os “**impactos hodiernos e iminentes ao cenário pandêmico**” constituem risco do Poder Concedente aptos a ensejar a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato em favor da Concessionária. Nesse sentido, o pedido alternativo ora formulado, de reconhecimento do direito desta Concessionária ao reequilíbrio contratual nos próximos 2 anos (2022-2023), vai igualmente de encontro àquele entendimento.

#### 4. DO VOTO

4.1. Assim sendo, diante das razões acima expostas e em observância aos preceitos da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, e do Contrato de Concessão nº 002/ANAC/2012-SBGR, atento ainda ao conteúdo dos autos, **VOTO** pelo conhecimento do Recurso Administrativo apresentado pela Concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos, e por **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, confirmando-se a decisão recorrida em todos os seus termos.

É como voto.

**RICARDO BISINOTTO CATANANT**

Diretor - Relator



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Bisinotto Catanant, Diretor**, em 23/03/2022, às 10:48, 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 **6959442** e o código CRC **CE268F98**.