

JUSTIFICATIVA

Concessão para ampliação, manutenção e exploração dos aeroportos de Porto Alegre - Salgado Filho, de Salvador - Deputado Luís Eduardo Magalhães, de Florianópolis - Hercílio Luz e de Fortaleza - Pinto Martins

I - DA INTRODUÇÃO

1. Trata-se de processo administrativo com vistas à desestatização dos Aeroportos de Porto Alegre - Salgado Filho, de Salvador - Deputado Luís Eduardo Magalhães, de Florianópolis - Hercílio Luz e de Fortaleza - Pinto Martins, em cumprimento aos termos do Decreto nº. 8.517, de 10 de setembro de 2015.
2. A presente justificativa tem por objetivo apresentar o histórico dos processos e etapas que deram origem aos estudos e documentos que darão sustentabilidade ao certame.

II - DO HISTÓRICO

3. O Governo Federal anunciou, em 9 de junho de 2015, uma nova etapa do Programa de Investimentos em Logística 2015-2018, com o escopo de “ampliar a infraestrutura, melhorar a qualidade dos serviços, trazer mais inovação e experiência de operadores internacionais, incentivar o turismo, aperfeiçoar o transporte de cargas e criar novos hubs regionais por meio das concessões dos aeroportos”¹.
4. Tais premissas corporificaram a Resolução do CND nº 6, de 26 de junho de 2015, editada pelo Conselho Nacional de Desestatização, que propôs a edição de Decreto autorizando a inclusão no Programa Nacional de Desestatização - PND dos aeroportos em questão.
5. Assim, por meio do Decreto Federal nº 8.517/2015, a proposta de inclusão dos citados aeroportos no PND foi efetivamente aprovada pela Exma. Sr^a. Presidente da República, que designou a ANAC como responsável pela execução e pelo

¹ Portal Logística Brasil, Programa de Investimentos em Logística – Aeroportos. Disponível em: <<http://www.logisticabrasil.gov.br/aeroportos1>>. Acesso em 27 de abril de 2016.

acompanhamento do processo de desestatização, sob supervisão da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República (SAC-PR), bem como instituiu esta última como responsável pela condução e aprovação dos estudos, projetos, levantamentos ou investigações que subsidiem a modelagem da desestatização dos aeroportos elencados.

6. Em cumprimento às atribuições conferidas no Decreto nº 8.517/2015, coube à SAC a seleção e aprovação dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) para os quatro aeroportos. Por conseguinte, os EVTEAs dos Aeroportos de Fortaleza, Florianópolis e Porto Alegre foram aprovados por meio do Edital de Aprovação de Estudos nº 01, publicado em 04/12/2015, e o EVTEA do Aeroporto de Salvador foi aprovado pelo Edital nº 02, publicado em 14/12/2015.
7. Nesse ponto, há que se consignar que, para essa nova rodada de desestatização, algumas modificações procedimentais foram introduzidas em relação às rodadas anteriores, visando otimizar o resultado da sequência dos atos.
8. Na presente rodada, optou-se pelo encaminhamento dos EVTEA ao E. Tribunal de Contas da União previamente à submissão dos documentos jurídicos a audiência pública, seguindo o ordenamento de fases disposto na IN TCU n.º 27 de 2 de dezembro de 1998, de forma a se aguardar a análise do referido órgão de controle, submetendo-se os documentos jurídicos a audiência pública somente após tal análise, de forma, inclusive, a realizar ajustes, nas minutas de Edital, Contrato e respectivos anexos, oriundos de recomendações e determinações daquela Corte.
9. Nesse interstício, a SAC estabeleceu diretrizes gerais e específicas do Governo Federal para a outorga dos aeroportos epigrafados que foram plenamente incorporadas aos documentos jurídicos. Com isso, os documentos que se submetem a audiência pública, contemplam, de início, alterações regulatórias propostas por esta ANAC, todos os aspectos advindos dos estudos e das diretrizes emanadas pelo formulador de políticas públicas do setor, além da inclusão dos ajustes decorrentes do exercício do primeiro estágio de fiscalização das

desestatizações pelo TCU, consignado nos Acórdãos no 925, 926, 956 e 957, do Plenário daquela Egrégia Corte.

10. Dito tudo isso, destaca-se que o processo indutor das concessões dessa 4ª rodada foi submetido à apreciação da Diretoria Colegiada da ANAC, nos termos da Nota Técnica nº 08/2016/SRA/ANAC, de 27 de abril de 2016, tendo sido aprovada pela Reunião de Diretoria n.º 11, de 04 de maio de 2016, e submetido à presente audiência pública.
11. É o sucinto histórico.

III - DA PROPOSTA

12. A partir dos estudos técnicos mencionados, das diretrizes estabelecidas para o processo, dos ajustes vindicados pela Corte Fiscalizatória e das melhores práticas observadas em outros processos de concessão conduzidos em outros setores de infraestrutura, em especial aquelas aplicadas aos aeroportos de Galeão e Confins, foram formatadas as regras que deverão reger o certame e a relação contratual entre a ANAC e os futuros concessionários.
13. Nesta seção, serão descritas as principais reformas contratuais, apresentadas em duas subseções: aquelas de origem de política de governo e aquelas de origem regulatória.

III.1. Dos Aspectos Regulatórios

14. Nesta subseção serão apresentados os pontos que radiaram as principais inovações em relação ao texto contratual anterior, bem como as motivações dadas para os aspectos de natureza eminentemente regulatória.

III.1.1. Gerenciamento Tarifário

15. Sob esse manto, apresenta-se importante aperfeiçoamento em relação aos Contratos de Concessão anteriores, qual seja, a de permitir a realização pelas Concessionárias de gerenciamento tarifário das tarifas de pouso, permanência e conexão.

16. Cumpre observar que essa possibilidade já é permitida aos aeroportos públicos administrados pela Infraero, conforme disposto na Resolução nº 350/2014. Em ambos os casos, Resolução e Contratos de Concessão, o gerenciamento tarifário, realizado por meio de majorações e descontos tarifários, visa possibilitar ao operador aeroportuário melhor precificar a utilização da infraestrutura, notadamente em momentos de maior e menor demanda, potencialmente reduzindo sua capacidade ociosa e diminuindo o fluxo em momentos de maior saturação. Destaca-se, ainda, que não está permitida a majoração das tarifas de embarque devido, principalmente, às dificuldades operacionais relacionadas à forma de recolhimento desta tarifa.
17. Adicionalmente, conforme disposto no instrumento contratual, os critérios de diferenciação tarifária (majoração ou descontos) deverão ser objetivos e não discriminatórios. De outra feita, espera-se que a diferenciação tarifária tenha objetivos economicamente relevantes e não causem danos à concorrência entre usuários de um mesmo segmento.
18. Com relação a este tema, apresenta-se anexo específico (*Consulta sobre aspectos de regulação econômica*), que convida todos os interessados a ampla discussão conceitual, mediante campo específico de contribuição no formulário eletrônico da audiência pública.

III.1.2. Regras de Consulta

19. O objetivo das regras de consulta é incorporar aos contratos de concessão de aeroportos no Brasil uma prática internacional, conhecida como *consultation*, amplamente difundida em países que apresentam um mercado de transporte aéreo significativamente desenvolvido, particularmente no que se refere à relação entre aeroportos e seus principais usuários.
20. Essa prática consta, inclusive, como recomendação da ICAO em seu documento de orientação sobre tarifas aeroportuárias². Estados membros são encorajados a estabelecer um processo regular de consulta pelos provedores de infraestrutura aeroportuária aos seus usuários.

² Doc 9082: ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services.

21. Nesse sentido, o Capítulo XV da minuta de Contrato de Concessão apresenta proposta de incorporação de *consultation* à regulação a ser aplicada aos aeroportos de Porto Alegre, Salvador, Florianópolis e Fortaleza, prevendo a realização de consulta em relação a aspectos fundamentais dos contratos, como investimentos, qualidade de serviço, alteração de preços específicos e gerenciamento tarifário.
22. A proposta estabelece, portanto, que os aeroportos devem consultar empresas aéreas e outras partes relevantes e se engajar em processo de negociação sobre aspectos cruciais dos contratos de concessão. Com isso, espera-se um maior equilíbrio na relação entre aeroportos e seus principais usuários, levando a um crescimento significativo de acordos e soluções negociadas diretamente entre as partes pelo menos em relação a investimentos, operação (inclusive qualidade de serviço) e precificação da infraestrutura. Esse mecanismo permitirá maior racionalização da necessidade de intervenções regulatórias pela ANAC, levando a resultados mais eficientes baseados em soluções de mercado.
23. Com relação a este tema, apresenta-se anexo específico (*Consulta sobre aspectos de regulação econômica*), que convida todos os interessados a ampla discussão conceitual, mediante campo específico de contribuição no formulário da audiência pública.

III.1.3. Penalidades

24. Para os novos contratos, buscou-se aperfeiçoar o processo sancionatório, em especial no que se refere à sistemática de aplicação de multas. Nesse sentido, foram desenvolvidos novos procedimentos e incorporadas ao contrato regras gerais relacionadas com o processo de aplicação desta penalidade, definidos na forma do Anexo 3. Em linhas gerais, as alterações propostas resultam na modificação da unidade de referência para efeito de definição dos valores das multas, revisão dos critérios de ponderação e circunstâncias gerais analisadas no processo decisório, aperfeiçoamento da tabela de referência que contém a descrição das principais condutas passíveis de penalização, obrigações relacionadas com a cessação das infrações de natureza continuadas, entre outras alterações observadas ao longo do documento.

25. Ainda em relação ao processo sancionatório, verifica-se alteração também quanto à possibilidade de redução do montante da multa em 25% (vinte e cinco por cento) caso a concessionária renuncie expressamente ao direito de recorrer da decisão. Tal inovação tem o condão de materializar o princípio constitucional da economicidade, na medida em que se estimula o encurtamento do processo e propicia recolhimento do valor de multa aos cofres públicos com maior brevidade.

III.2. Dos Aspectos de Política de Governo

26. Nesta subseção serão apresentados os pontos que radiaram as principais inovações em relação ao texto contratual anterior, de natureza eminentemente de políticas de governo.

III.2.1. Participação da Infraero

27. A Infraero não será acionista das novas concessionárias, de forma que o consórcio que se sagrar vencedor do leilão assumirá integralmente a concessão.

III.2.2. Contribuição Fixa ao Sistema (Fundo Nacional de Aviação Civil - FNAC)

28. As novas concessionárias deverão pagar 25% do valor da Contribuição Fixa ao Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC), a título de Contribuição Fixa Inicial, no momento da assinatura dos contratos. Sobre o valor incidirá correção pelo IPCA do momento do leilão à data de pagamento, na assinatura do contrato. O restante (75%) será pago em Contribuições Fixas Anuais (valor restante dividido pelo prazo da concessão), sendo a primeira quitada 12 meses após a sua data de eficácia, e atualizadas monetariamente pela inflação (IPCA).

III.2.3. Concorrência

29. Nessa rodada, haverá a possibilidade de um mesmo grupo econômico vencer a disputa por mais de um aeroporto, desde que não situados na mesma região geográfica. Também será limitada a participação dos acionistas, diretos e indiretos, das concessões federais de infraestrutura aeroportuária vigentes para aeroportos situados na mesma região geográfica a patamar inferior a 15% (quinze

por cento) do consórcio, bem como vedados o controle e a participação destes na governança das futuras concessionárias, com a finalidade de garantir a concorrência entre os referidos aeroportos. Essas limitações ocorrerão nos cinco primeiros anos da concessão, condicionando-se à avaliação da ANAC as alterações posteriores.

IV - DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

30. Os documentos jurídicos que informam o projeto se encontram aptos para o debate público, mediante a sua sujeição ao procedimento de audiência pública por 45 dias, em que esta Agência busca contribuições para o aperfeiçoamento do projeto.