

TC 025.301/2020-9

Tipo: Desestatização.

Unidades jurisdicionadas: Secretaria Nacional de Aviação Civil (SAC); Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), vinculados ao Ministério da Infraestrutura

Interessado em sustentação oral: não há.

Proposta: mérito.

1. INTRODUÇÃO

1. Tratam os autos de acompanhamento do processo de desestatização referente à 6ª rodada de concessões aeroportuárias, composta por vinte e dois aeroportos ao todo, divididos em três blocos. São eles:

a) Bloco Sul (nove aeroportos): Aeroporto Internacional de Curitiba/PR – Afonso Pena (SBCT), Aeroporto de Foz do Iguaçu/PR – Cataratas (SBFI), Aeroporto de Navegantes/SC – Ministro Victor Konder (SBNF), Aeroporto de Londrina/PR – Governador José Richa (SBLO), Aeroporto de Joinville/SC – Lauro Carneiro de Loyola (SBJV), Aeroporto de Bacacheri/PR (SBBI), Aeroporto de Pelotas/RS (SBPK), Aeroporto de Uruguaiana/RS – Rubem Berta (SBUG) e Aeroporto de Bagé/RS – Comandante Gustavo Kraemer (SBBG);

b) Bloco Central (seis aeroportos): Aeroporto de Goiânia/GO – Santa Genoveva (SBGO), Aeroporto de São Luís/MA – Marechal Cunha Machado (SBSL), Aeroporto de Teresina/PI – Senador Petrônio Portella (SBTE), Aeroporto de Palmas/TO – Brigadeiro Lysias Rodrigues (SBPJ), Aeroporto de Petrolina/PE – Senador Nilo Coelho (SBPL) e Aeroporto de Imperatriz/MA – Prefeito Renato Moreira (SBIZ); e

c) Bloco Norte (sete aeroportos): Aeroporto Internacional de Manaus/AM – Eduardo Gomes (SBEG), Aeroporto de Porto Velho/RO – Governador Jorge Teixeira de Oliveira (SBPV), Aeroporto de Rio Branco/AC – Plácido de Castro (SBRB), Aeroporto de Cruzeiro do Sul/AC (SBCZ), Aeroporto de Tabatinga/AM (SBTT), Aeroporto de Tefé/AM (SBTF) e Aeroporto de Boa Vista/RR – Atlas Brasil Cantanhede (SBBV).

Figura 1 – Aeroportos da 6ª rodada de concessões



2. Esse modelo de concessão por blocos é recente na Administração Pública brasileira, sendo utilizado pela primeira vez para a concessão de aeroportos na 5ª rodada, cujo leilão ocorreu em março de 2019, no qual foram concedidos doze aeroportos, divididos nos blocos Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste.

3. O vencedor de cada bloco ficará responsável pela administração de todos os aeroportos do respectivo bloco. Existe ainda a possibilidade de um mesmo proponente vencer o leilão para mais de um bloco de aeroportos.

4. Nessa modelagem em blocos, ocorre um subsídio cruzado entre os aeroportos dentro de cada bloco, sendo que os que são superavitários serão utilizados para manter em funcionamento aqueles que são deficitários e aproveitam-se sinergias administrativas e tributárias para tornar o conjunto dos aeroportos mais atraente do ponto de vista econômico-financeiro.

5. Juntos, os 22 aeroportos que serão concedidos processam cerca de 23,3 milhões de passageiros e correspondem a aproximadamente 11,1% do mercado nacional. O total de investimentos previstos nesses aeroportos é estimado em R\$ 6,13 bilhões. Nesta 6ª rodada de concessões aeroportuárias, os contratos que serão firmados terão duração de trinta anos e, assim como nas duas últimas rodadas, não haverá participação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero).

2. HISTÓRICO

6. O TCU aprovou, em 20/6/2018, a Instrução Normativa 81/2018, que revogou a IN 27/1998 e estabeleceu uma nova relação de documentos a serem disponibilizados ao Tribunal para o acompanhamento dos processos de desestatização. De acordo com a referida IN, não existe mais a divisão entre análises de 1º, 2º e 3º estágios, estabelecida na antiga IN 27/1998.

7. Segundo a IN 81/2018, o poder concedente deverá disponibilizar, para realização do acompanhamento dos processos de desestatização por parte do TCU, os estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) e as minutas do instrumento convocatório e respectivos anexos, incluindo minuta contratual e caderno de encargos, já consolidados com os resultados decorrentes de eventuais consultas e audiências públicas realizadas.

8. Os aeroportos integrantes da presente rodada de desestatização foram qualificados no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República – PPI e incluídos no Programa

Nacional de Desestatização – PND em 14/8/2019 por meio do Decreto 9.972/2019. De acordo com o art. 13 do citado decreto, que também define as competências na condução do processo, a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) é o órgão executor e de acompanhamento e o Ministério da Infraestrutura (MInfra) é responsável pela condução e aprovação dos estudos.

9. As principais diretrizes governamentais emanadas do MInfra e encaminhadas para a Anac para a presente rodada de concessão, constantes do Ofício 92/2020/GAB-SAC/SAC (peça 47), são, em síntese:

- a) concessão dos aeroportos em três blocos, de forma a agrupar aeroportos superavitários e deficitários;
- b) provimento de infraestrutura, como regra geral, para operar no mínimo com aeronaves código 3C, em pista por instrumento (IFR) não precisão sem restrição, noturno e diurno, até o fim da Fase 1B do contrato de concessão;
- c) contribuição inicial mínima de 50% do Valor Presente Líquido (VPL) do fluxo de caixa livre de cada bloco, antes da incidência de qualquer contribuição ao sistema;
- d) contribuição variável escalonada e crescente, incidente após o 5º ano da concessão;
- e) obrigação prévia de custeio dos programas de adequação do efetivo da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) e da sessão do leilão.
- f) presença de operador aeroportuário vinculado ao licitante, como requisito de habilitação técnica [alterada posteriormente];
- g) exclusão da operação dos serviços de navegação aérea do objeto da concessão.

10. Os Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) para os 22 aeroportos foram aprovados em 24/12/2019 por meio do Edital de Seleção de Estudos 1/2019 (peça 48).

11. Os EVTEA foram submetidos à consulta pública em fevereiro/2020 (Aviso de Consulta Pública 3/2020 – peça 49). Paralelamente o governo emitiu diretrizes complementares versando sobre requisitos de infraestrutura para os aeroportos de Curitiba e de Foz do Iguaçu (Ofício 467/2020/GAB-SAC/SAC – peça 50). Após os ajustes necessários e aprovação pela Diretoria Colegiada, os estudos foram encaminhados ao TCU (peça 1).

12. Contudo, em razão dos efeitos subsequentes da pandemia do coronavírus (Covid-19), foi realizada uma revisão dos estudos e emitidas diretrizes adicionais, a exemplo da realocação de programas de adequação de efetivo da Infraero e inserção de novos valores-base no modelo tarifário (Ofício 901/2020/GAB-SAC/SAC – peça 51).

13. Assim foi realizada consulta pública complementar (Consulta Pública 20/2020 – peça 52), referente às alterações introduzidas após o envio dos documentos ao TCU, contemplando, em síntese, os seguintes pontos:

- a) novas projeções de demanda de passageiros, aeronaves e carga;
- b) readequações nos projetos de desenvolvimento aeroportuário;
- c) postergação de cronogramas estimados;
- d) retirada do ateste da viabilidade econômica da proposta econômica;
- e) compartilhamento de risco de demanda de carga no Aeroporto de Manaus; e
- f) extensão do prazo para integralização do capital social mínimo obrigatório (Bloco Sul).

14. Em 4/9/2020, o Ministro Relator, anuindo à proposta da unidade técnica, emitiu Despacho para determinar o envio de comunicação à Anac e à Secretaria Nacional de Aviação Civil do MInfra

(SAC) informando que, em conformidade com a Instrução Normativa TCU 81/2018, a contagem do prazo de análise, pela unidade técnica desta Corte de Contas, da documentação referente à 6ª rodada de concessão de aeroportos, só teria início a partir do encaminhamento ao Tribunal dos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental revisados após a consideração dos efeitos da pandemia de Covid-19 e dos documentos jurídicos atualizados (minutas de edital, contrato e seus anexos), devidamente acompanhados da análise das manifestações recebidas por ocasião do processo de consulta pública complementar.

15. A referida documentação foi encaminhada ao TCU em 15/9/2020 (peça 41).

16. O escopo deste trabalho, proposto pela unidade técnica (peça 55), foi aprovado pelo Diretor/Supervisor (peça 56) e pelo Dirigente da unidade (peça 57), nos termos da IN-TCU 81/2018, art. 9º, § 6º.

3. VISÃO GERAL

17. Os estudos de viabilidade dos blocos de aeroportos desta 6ª rodada de concessão foram elaborados pelo Grupo de Consultores em Aeroportos (GCA), consórcio formado pelas empresas Moysés & Pires, Infraway, Bacco, CPEA, Proficenter e Terrafirma.

18. Há dois processos no TCU tratando de representações apresentadas pelo Ministério Público Junto ao Tribunal de Contas da União contra o Processo de Manifestação de Interesse (PMI) para elaboração dos EVTEA desta 6ª rodada (TC 002.409/2020-8 e TC 015.818/2020-9). Os dois processos já têm proposta de mérito da unidade técnica e estão aguardando pronunciamento do Ministro Relator, Vital do Rêgo. Uma síntese dos referidos processos consta no Apêndice 3 (peça 95) desta instrução.

Bloco Sul

19. O Bloco Sul é composto por nove aeroportos e processa aproximadamente 11,8 milhões de passageiros ao ano, sendo que 52% desse processamento se deve ao Aeroporto Afonso Pena, em Curitiba (SBCT), que processa aproximadamente 6,2 milhões de passageiros/ano. A participação do Bloco Sul no mercado nacional é da ordem de 5,6% do total.

Figura 2 – Aeroportos do Bloco Sul



20. A contribuição inicial mínima prevista para o Bloco Sul, ou o valor mínimo de outorga, foi calculada em R\$ 133,5 milhões. Já o total de investimentos (capex de desenvolvimento + manutenção) previstos para esse bloco é de R\$ 2,14 bilhões.
21. Os investimentos de desenvolvimento são aqueles de natureza pontual, destinado à expansão dos ativos aeroportuários. Já os investimentos de manutenção são aqueles de natureza periódica, destinados à conservação e reposição de ativos.
22. O Aeroporto Internacional de Curitiba/PR – Afonso Pena (SBCT), apesar de não estar entre os dez aeroportos mais movimentados do país, é o segundo mais movimentado da região sul, conforme dados estatísticos da Anac de 2018.
23. Os investimentos de desenvolvimento previstos para este aeroporto são de aproximadamente R\$ 448 milhões, que contemplam construção de nova pista de pouso e decolagem, ampliação do pátio de aeronaves e do terminal de passageiros (TPS).
24. Os aeroportos de Foz do Iguaçu e Navegantes também têm investimentos de desenvolvimento relevantes, estimados respectivamente em R\$ 432 milhões e R\$ 366 milhões.
25. Para estes aeroportos, estão previstas diversas intervenções, como construção/ampliação de pista de pouso e decolagem e *taxiways*, ampliação/implantação de terminal de passageiros, ampliação do estacionamento de veículos, demolição e construção de terminal de cargas, dentre outras.
26. Para os demais aeroportos do bloco, o capex de desenvolvimento previsto somado é da ordem de R\$ 550 milhões, sendo os principais relativos às ampliações de TPS, de pátios de aeronaves, implantação de novas pontes de embarque, construção de novas pistas de taxi e desapropriações.

Bloco Norte

27. O Bloco Norte é composto por sete aeroportos e processa quase 4,4 milhões de passageiros ao ano, sendo que aproximadamente 63% desse processamento se deve ao Aeroporto Internacional de Manaus/AM – Eduardo Gomes (SBEG), que processa aproximadamente 2,7 milhões de passageiros/ano. A participação do Bloco Norte no mercado nacional é da ordem de 2,1% do total.

Figura 3 – Aeroportos do Bloco Norte



28. A contribuição inicial mínima prevista para o Bloco Norte foi calculada em R\$ 48,2 milhões. Já o total de investimentos previstos para esse bloco é de R\$ 819 milhões.

29. No Bloco Norte, o Aeroporto de Manaus/AM, apesar de ser apenas o décimo oitavo aeroporto mais movimentado do país, e segundo da região norte, tem a sua grande receita concentrada no transporte de cargas. Nesse aspecto, o Aeroporto de Manaus é o mais movimentado da região norte, correspondendo a quase 75% do fluxo de cargas aéreas da região, e o quarto mais movimentado do país, com uma participação de mais de 7% do total.

30. Para este aeroporto, estão previstos investimentos de desenvolvimento de cerca de R\$ 113 milhões, sendo que são previstos implantação de RESA (Área de Segurança de Fim de Pista), construção de *taxiway*, ampliação do pátio de aeronaves de carga e de aviação comercial, ampliação do terminal de passageiros, dentre outros. Já para os demais aeroportos do Bloco Norte, o capex de desenvolvimento previsto somado é de R\$ 440 milhões.

Bloco Central

31. O Bloco Central é composto por seis aeroportos e processa aproximadamente 7,1 milhões de passageiros ao ano, sendo que 43% desse fluxo se dá por conta do Aeroporto de Goiânia/GO – Santa Genoveva (SBGO), que processa quase 3,1 milhões de passageiros/ano. A participação do Bloco Central no mercado nacional é de aproximadamente 3,4% do total.

Figura 4 – Aeroportos do Bloco Central



32. A contribuição inicial mínima prevista para o Bloco Central foi calculada em R\$ 8,2 milhões. Já o total de investimentos previstos para esse bloco é de R\$ 1,07 bilhão.

33. O Aeroporto de Goiânia é o décimo quinto aeroporto mais movimentado do país e segundo mais movimentado da região centro-oeste.

34. Para o Aeroporto de Goiânia, estão previstos investimentos de desenvolvimento de aproximadamente R\$ 157 milhões. Dentre as intervenções, são esperadas implantações de RESA e ampliação da pista de pouso de decolagem, remodelagem do pátio de aeronaves, ampliação do terminal de passageiros, construção de *taxiways*, dentre outras.

35. Para os demais aeroportos do bloco, o capex de desenvolvimento previsto somado é de aproximadamente R\$ 700 milhões, sendo os principais relativos às ampliações de TPS, de pátios de aeronaves, implantação de novas pontes de embarque, além da construção de novas pistas de taxi.

4. METODOLOGIA E ESCOPO

36. Os trabalhos foram realizados em conformidade com os padrões de auditoria do TCU, mediante a análise dos documentos exigidos no art. 3º da IN-TCU 81/2018 para a análise do processo de desestatização.

37. Considerando o disposto no art. 9º da IN-TCU 81/2018, foi elaborado escopo do acompanhamento com base nos critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco (peças 55-57). Para a definição do escopo foi aplicada uma análise dos riscos associados aos principais elementos dos estudos, com base na experiência profissional da equipe em processos anteriores do gênero.

38. A partir de um rol de aproximadamente trinta elementos presentes nos estudos, os riscos associados foram classificados em três níveis, por grau de criticidade, sendo considerados relevantes para fins de escopo apenas os elementos que apresentaram riscos associados classificados como ALTO ou MODERADO.

39. Na avaliação dos riscos o critério de materialidade foi atrelado ao potencial impacto financeiro decorrente. Em relação aos critérios de oportunidade e relevância somente foram considerados como atendendo a este requisito os elementos analisados que apresentassem riscos associados classificados como ALTO ou MODERADO.

40. Os elementos analisados que atenderam essas condições foram analisados e constam na figura a seguir:

Figura 5 - Escopo de análise da desestatização



Fonte: elaboração própria, com base na análise preliminar de escopo (peça 33).

41. O foco do trabalho nos itens supracitados envolveu principalmente, entre outros aspectos:
- a) mensurar os impactos ocasionados pós-Covid-19 e seus reflexos, em especial, nos *drivers* do modelo;
 - b) verificar as inovações contratuais e respectiva pertinência nos documentos jurídicos;
 - c) compreender se a justificativa das políticas públicas e regras previamente endereçadas pelo MInfra estão coerentes com os estudos e com a finalidade da desestatização;
 - d) estudar se as inovações trazidas em relação a rodadas anteriores representam melhorias de performance da concessão como um todo;
 - e) identificar possíveis conflitos de capex com obras já em andamento pela Infraero, compatibilidade com referências de preço e rastreabilidade; e
 - f) checar a coerência metodológica e os *benchmarks* de referência utilizados.

42. As análises referentes aos estudos de engenharia e aos estudos ambientais constam no Apêndice 2 (peça 94) desta instrução.

43. Verificaram-se diversas inconsistências nos estudos de engenharia, o que demandou a realização de diligências realizadas por emails endereçados à SAC e aos consultores responsáveis pelos EVTEA. Os consultores concordaram com os apontamentos da equipe de fiscalização e alteraram as planilhas de capex dos aeroportos de Curitiba, Foz do Iguaçu, Londrina, Petrolina e Imperatriz, como atestam as peças 84 a 91. Como as alterações já foram implementadas pela SAC, sendo consideradas satisfatórias, deixa-se de propor medidas corretivas adicionais.

5. ALTERAÇÕES ENSEJADAS PELA PANDEMIA DE COVID-19

5.1 Contextualização – Incerteza quanto ao futuro do setor aéreo

44. O início da pandemia de Covid-19 no Brasil ocorreu no fim de março do corrente ano. Em decorrência das medidas restritivas de circulação impostas pelo poder público nas diferentes esferas de governo e do isolamento social recomendado pelas autoridades sanitárias em todo planeta, houve uma redução brutal na movimentação de passageiros já a partir da segunda quinzena de março/2020, atingindo o nível mais baixo no mês seguinte, quando a demanda chegou a cair 93,1%, segundo informação da Associação Brasileira das Empresas Aéreas (Abear).

Gráfico 1 - Número de Decolagens após o início da Covid-19

Tráfego nos aeroportos mais movimentados do Brasil

Decolagens caíram mais de 90% em 31 dias por causa da pandemia de Covid-19



Gráfico: G1 • Fonte: FlightRadar24

45. A pandemia da Covid-19, em razão do seu alto grau de contágio e do nível significativo de comprometimento da saúde dos atingidos, demandando atendimento médico intensivo, e ainda considerável grau de letalidade, gerou uma grande sensação de insegurança na população. A circulação urbana das pessoas foi severamente reduzida, mas a movimentação entre cidades, especialmente por via aérea, foi limitada às atividades essenciais nas semanas que se seguiram ao início da pandemia.

46. O desconhecimento dos desdobramentos da pandemia, seja em relação a sua severidade, a sua duração, às medidas sanitárias necessárias para conter a proliferação, às formas de tratamento, à possibilidade de se desenvolver vacina eficaz em curto espaço de tempo, produziu grande incerteza sobre a retomada das atividades econômicas em geral e, especialmente, do setor aéreo.

47. A queda da demanda de passageiros afetou brutalmente a receita tanto das empresas aéreas como dos aeroportos e levou o Governo Federal a adotar diversas medidas emergenciais com vistas a mitigar as dificuldades sem precedentes enfrentadas pelo setor. Inicialmente, a medida mais significativa foi a edição da Medida Provisória 925, de 18/3/2020, convertida na Lei 14.034, de 5/8/2020, que previa, entre outras, a postergação do pagamento das contribuições fixas e variáveis (outorgas) com vencimento em 2020 para 18 de dezembro deste ano.

48. Posteriormente, a Consultoria Jurídica do Ministério da Infraestrutura aprovou o Parecer 261/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, de 16/4/2020, que considerou “a pandemia de Covid-19 força maior ou caso fortuito, caracterizando álea extraordinária para fins de aplicação da teoria da imprevisão a justificar o reequilíbrio de contratos de concessão de infraestrutura de transportes”.

Atualmente os pleitos de reequilíbrio dos contratos de concessão dos aeroportos concedidos nas rodadas anteriores estão sendo analisados pela Anac e afetarão as contribuições a serem pagas já a partir deste ano.

49. Os impactos da pandemia para o setor aéreo foram estimados pelas principais entidades setoriais internacionais, especialmente a IATA (*International Air Transport Association*), que estimou efeitos significativos de longo prazo na demanda de passageiros, em razão de diversos fatores decorrentes da pandemia, como a possibilidade de uma segunda onda de contágios (que agora se observa na Europa), probabilidade de restrições de ingresso de passageiros internacionais em diversos países, receio de contágio dos passageiros de turismo e mudança de hábito dos passageiros executivos.

50. Não obstante, apesar do cenário de incerteza vivido pelo setor aéreo, o MInfra decidiu que a melhor opção seria dar continuidade à 6ª rodada de concessões aeroportuárias, promovendo os ajustes pertinentes dos EVTEA e introduzindo medidas com vistas a favorecer à participação de potenciais interessados.

51. O MInfra, conforme exposto em reuniões com esta unidade técnica e em eventos públicos, entende que existe grande liquidez de recursos no mercado internacional, com poucas opções atraentes de investimento, uma vez que os títulos públicos dos países desenvolvidos estão com juros muito baixos, negativo mesmo em alguns casos, e muitos projetos de infraestrutura foram suspensos em decorrência da pandemia. Dar continuidade ao programa de concessões do Governo Federal seria então uma oportunidade de capturar esses recursos internacionais, ciosos de boas opções de investimento, o que teria o efeito adicional de contribuir para a retomada do crescimento econômico no país.

52. Essa decisão foi objeto de intenso escrutínio por parte desta equipe de fiscalização, uma vez que o nível de incerteza sobre a retomada da economia como um todo, mas especialmente da demanda do setor aéreo, apresentava riscos para o programa de concessões que precisavam ser avaliados.

53. É costume se dizer no setor aéreo que a única certeza que se tem sobre as projeções de demanda de passageiros é que elas estão erradas. Em razão das inúmeras variáveis que impactam a demanda, ao longo de todo o período da concessão, como crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e da renda da população, preço dos combustíveis e de outros insumos, projetos turísticos e de desenvolvimento, é impossível prever com precisão como a demanda irá se comportar ao longo da concessão.

54. De toda forma, todos os atores envolvidos no setor, desde os fabricantes de aeronaves aos operadores aeroportuários, passando pelas empresas aéreas, bem como os gestores de tráfego aéreo, agentes governamentais e entidades internacionais fazem projeções de demanda para programar suas ações e investimentos a curto, médio e longo prazo, com algum grau de confiança.

55. Um evento como a pandemia de Covid-19, contudo, tem a capacidade de invalidar todas as projeções que haviam sido feitas até então, com efeitos de curto, médio e longo prazo, como mostram estudos desenvolvidos pela IATA e Boeing, entre outros. Embora esses estudos tenham sido feitos por entidades altamente respeitadas, o nível de incerteza das projeções de demanda ainda é muito alto, pois restam muitas dúvidas sobre a evolução da pandemia e seu consequente impacto na demanda.

56. Da mesma forma, ainda que as novas projeções feitas pelos consultores responsáveis pela elaboração do EVTEA tenham se valido de técnica consistente e utilizado a informação disponível mais atualizada, o nível de confiança dessas novas projeções não pode ser considerado como alto, mesmo no curto prazo. Em razão desse nível de incerteza, existe uma probabilidade maior que ocorra um descolamento significativo da demanda realizada em relação à projetada logo nos primeiros anos da concessão, o que poderia ter consequências sobre o andamento da concessão.

57. Não obstante, em razão de mecanismos existentes nos atuais contratos de concessão aeroportuária – resultado da aprendizagem adquirida pela Anac ao longo das rodadas anteriores e de

quase dez anos de gestão dos contratos de concessão – entende-se que esses riscos estão razoavelmente mitigados, como se passa a comentar.

5.2 Mecanismos para mitigação dos riscos de devolução dos contratos de concessão

58. Antes de mais nada é importante que se ressalte que o risco de demanda é da concessionária e que os estudos de viabilidade são meramente indicativos. Espera-se que cada proponente faça seus próprios estudos e projeções de demanda para formular sua proposta. Os EVTEA, contudo, são o balizamento para que se chegue no valor mínimo de outorga e são um sinalizador para os potenciais interessados no projeto.

59. A grande incerteza com relação à recuperação da economia e à retomada da demanda no transporte aéreo pós-pandemia agrava, de certa forma, dois dos principais riscos presentes na licitação de concessões de infraestrutura de longo prazo. O primeiro está associado ao que a literatura especializada chama de “maldição do vencedor”, que é quando o proponente, com receio de perder a disputa pelo ativo, oferece um lance maior do que o valor intrínseco daquele ativo, baseado, no caso, em uma projeção de demanda excessivamente otimista. O ganhador do ativo não consegue recuperar o valor investido, acaba tendo que assumir o prejuízo com recursos próprios e, no caso da exploração de infraestrutura pública, como os aeroportos, pode colocar em risco a própria prestação do serviço.

60. O mecanismo da relicitação, introduzido pela Lei 13.448/2017 e regulamentado recentemente pelo Decreto 9.957/2019, reduziu o risco de descontinuidade da prestação do serviço ao permitir a devolução amigável (sem penalidades) do contrato de concessão no caso de dificuldade para cumprimento das obrigações contratuais, ao diminuir o custo de perda do contrato pela concessionária. Por outro lado, o mecanismo da relicitação, ao permitir a devolução amigável do contrato, agravou, por assim dizer, o risco da “maldição do vencedor”, por incentivar que os proponentes sejam mais ousados em seus lances pelo ativo.

61. Hoje há dois processos de relicitação em andamento na Anac, referentes aos aeroportos de Viracopos (Campinas/SP) e São Gonçalo do Amarante (Natal/RN), que estão sendo acompanhados pelo TCU por meio dos processos 009.470/2020-4 e 028.391/2020-9 respectivamente.

62. Até a edição da Lei 13.448/2017 não havia a previsão de devolução amigável da concessão por iniciativa da concessionária. O descumprimento de obrigações contratuais pela concessionária acarreta a declaração de caducidade da concessão pelo poder concedente, conforme previsto na Lei 8.987/1995 (art. 38, *caput*), com aplicação das sanções contratuais previstas (inclusive de altas multas por inexecução contratual, como nas concessões aeroportuárias) e transcorre independentemente de indenização prévia (art. 38, §4º). Visto isoladamente, o mecanismo da relicitação pode ter como efeito incentivar o licitante excessivamente ousado, que aposta em projeções irrealistas quanto à evolução da demanda e na sua capacidade de geração de caixa, pois, se tudo der errado, ele pode devolver o ativo para o poder concedente amigavelmente, sem receber as sanções contratuais por descumprimento contratual que seriam cabíveis no caso de caducidade.

63. É fundamental, portanto, que o processo de concessão (edital e contrato) contenha mecanismos que desincentivem a participação de “aventureiros” no certame, os quais estariam mais inclinados a apresentar propostas inexequíveis, dada a possibilidade de devolução amigável da concessão por impossibilidade de cumprimento das obrigações contratuais.

64. A Lei 13.448/2017 prevê que a concessionária que está “requerendo a relicitação” da concessão – a lei nunca se refere à “devolução” da concessão – terá direito à indenização pelos bens reversíveis vinculados ao contrato realizados e ainda não amortizados ou depreciados (art. 17, §1º, inciso VII). Os valores pagos a título de outorga não são indenizáveis. No caso da atual rodada de concessão aeroportuária, 50% do valor presente líquido (VPL) apurado nos EVTEA, que corresponde ao lance mínimo de outorga, bem como todo ágio dado na disputa pelo ativo, é pago até a assinatura do contrato,

e não será indenizado no caso de relicitação. Os valores que tenham sido pagos a título de contribuição variável até a data de devolução da concessão também não são indenizáveis.

65. Trata-se de valores expressivos. O valor mínimo de outorga previsto para os Blocos Sul, Norte e Central é de R\$ 133,5 milhões, R\$ 48,2 milhões e R\$ 8,2 milhões, respectivamente (cláusula 4.23 da minuta de edital à peça 74). Além disso, os ágios dados pelos licitantes vencedores em todas as rodadas de concessão sempre foram muito altos. Na rodada anterior de concessão, por exemplo, também na configuração de blocos e cuja modelagem se assemelha bastante à da atual rodada, os ágios, pagos à vista na assinatura do contrato adicionalmente aos valores mínimos de outorga, foram de R\$ 1.746 milhões (Bloco Nordeste), R\$ 394 milhões (Bloco Sudeste) e R\$ 40 milhões (Bloco Centro-Oeste).

66. Nesta 6ª rodada, os licitantes vencedores dos blocos Sul e Norte terão que arcar com o custeio do Programa Especial de Adequação de Efetivo (PEAE) da Infraero, da ordem de R\$ 471 milhões e R\$ 167 milhões, respectivamente (cláusula 6.2.3 da minuta do edital à peça 74), a ser comprovado até a data da assinatura do contrato.

67. Adicionalmente, todos os vencedores têm que pagar os custos de elaboração dos EVTEA, de aproximadamente R\$ 30 milhões para o Bloco Sul, R\$ 24 milhões para o Bloco Norte e R\$ 22 milhões para o Bloco Central (cláusula 6.2.2 da minuta do edital); valores nada desprezíveis e que, assim como os montantes destinados a custear o PEAE, também não serão indenizáveis no caso de relicitação.

68. Essa característica das concessões aeroportuárias minimiza significativamente o risco de que seja apresentada uma proposta inexecutável, por proponente excessivamente ousado ou aventureiro que queira levar o contrato a qualquer preço, pois os mecanismos previstos no contrato desincentivam esse tipo de comportamento. No caso de não conseguir cumprir as obrigações contratuais ou financeiras, a concessionária já terá arcado com o grande ônus que não será indenizado – correspondente aos valores pagos a título de outorga (contribuição fixa, ágio e contribuição variável), indenização do PEAE da Infraero e ressarcimento pela elaboração dos EVTEA – mesmo no caso de devolução amigável da concessão em um processo de relicitação.

69. Por outro lado, caso as projeções de demanda venham a se mostrar demasiadamente conservadoras e a recuperação da movimentação de passageiros e carga seja muito superior à prevista, o mecanismo da contribuição variável, presente em todos os contratos de concessão aeroportuária desde a 2ª rodada, prevê o compartilhamento, parcial, dos ganhos de receita da concessionária com o poder público.

70. Um último ponto que merece ser destacado, como elemento que reduz as consequências de um eventual descompasso mais significativo entre a demanda projetada e a realizada, é o fato de a maioria das obrigações de investimentos serem estipuladas por gatilhos, mecanismo que ajusta o desenvolvimento da infraestrutura ao crescimento da demanda e, conseqüentemente, da geração de recursos pela concessionária. Se a demanda for inferior à projetada, os investimentos são postergados; caso contrário, são antecipados.

71. Assim, apesar do significativo grau de incerteza quanto à retomada do setor aéreo, que resulta em menor nível de confiança das projeções de demanda e conseqüentemente de todo o fluxo de caixa das concessões, entende-se que o processo de concessão aeroportuária, com as medidas introduzidas ao longo das diversas rodadas de concessão, conta com mecanismos relevantes e adequados para mitigar razoavelmente os principais riscos daí decorrentes.

72. A seguir, passa-se à descrição das principais alterações ensejadas, tanto nos estudos de viabilidade como nas minutas de edital e contrato, pela pandemia de Covid-19.

5.3 Principais alterações nos EVTEA e minutas de edital e contrato

73. Em reunião realizada com representantes da SAC/MInfra e da Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos da Anac (SRA) em agosto do corrente ano, foram apresentadas as principais alterações implementadas nos estudos de viabilidade:

- a) Revisão das projeções de demanda de passageiros e cargas;
- b) Manutenção da exigência de construção da terceira pista de pousos e decolagens (PPD) do Aeroporto de Curitiba (SBCT);
- c) Ajustes nos valores de Receita-teto por passageiro;
- d) Alterações dos valores referentes ao Plano Especial de Adequação do Efetivo da Infraero (PEAE).

74. Além dessas alterações, foram implementadas, pela Anac, as seguintes mudanças nas minutas de edital e contrato, como forma de ampliar a competitividade do certame, bem como torná-lo mais atrativo para os potenciais investidores:

- a) Permissão para que os proponentes possam contratar o operador aeroportuário;
- b) Inclusão de valores de referência provenientes da movimentação de carga aérea no Aeroporto Internacional de Manaus e mecanismo de compartilhamento de risco entre o Poder Concedente e a concessionária caso tais valores não sejam alcançados;
- c) Exclusão da exigência de ateste de viabilidade econômica por instituição financeira.

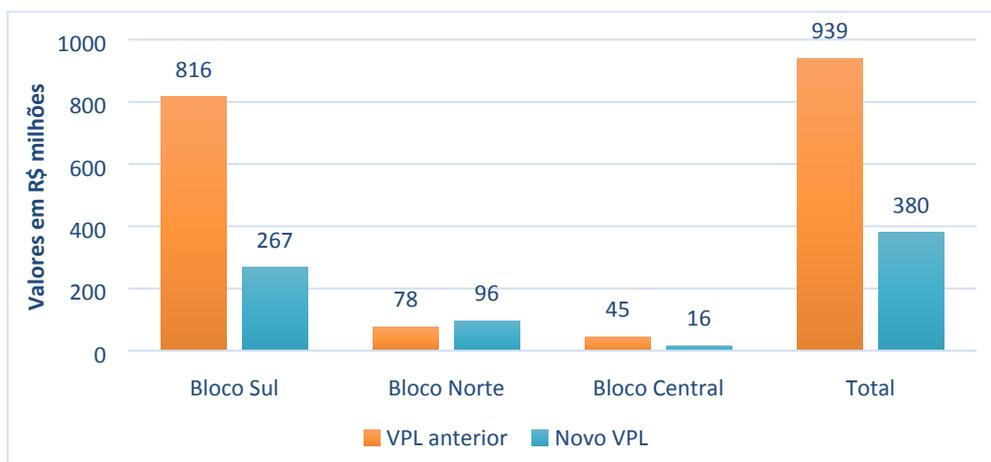
75. Todas as alterações acima descritas foram analisadas por esta unidade técnica. Devido à sua maior relevância, a análise da revisão das projeções de demanda é apresentada a seguir. Também é apresentada uma análise sobre a decisão da SAC de manter a taxa de desconto dos estudos (*Weighted Average Cost of Capital* – WACC). A análise das demais alterações nos EVTEA constam no Apêndice 1 (peça 93) desta instrução.

76. Com relação às alterações das minutas de edital e contrato implementadas pela Anac, a análise consta nos itens 5.3.3 a 5.3.5 desta instrução.

5.3.1 Revisão das projeções de demanda de passageiros, aeronaves e cargas

77. Os estudos de viabilidade foram revisados tendo em vista que o principal *input* do modelo – a demanda de passageiros – reflete em praticamente todas as demais variáveis da modelagem, em especial no dimensionamento da infraestrutura e na geração de receitas. As revisões na projeção de demanda e os impactos daí decorrentes no fluxo de caixa, além das novas premissas assumidas, afetaram sensivelmente o VPL dos empreendimentos, como se pode verificar no gráfico abaixo:

Gráfico 2 - VPL (pré-outorga) antes e depois da Covid

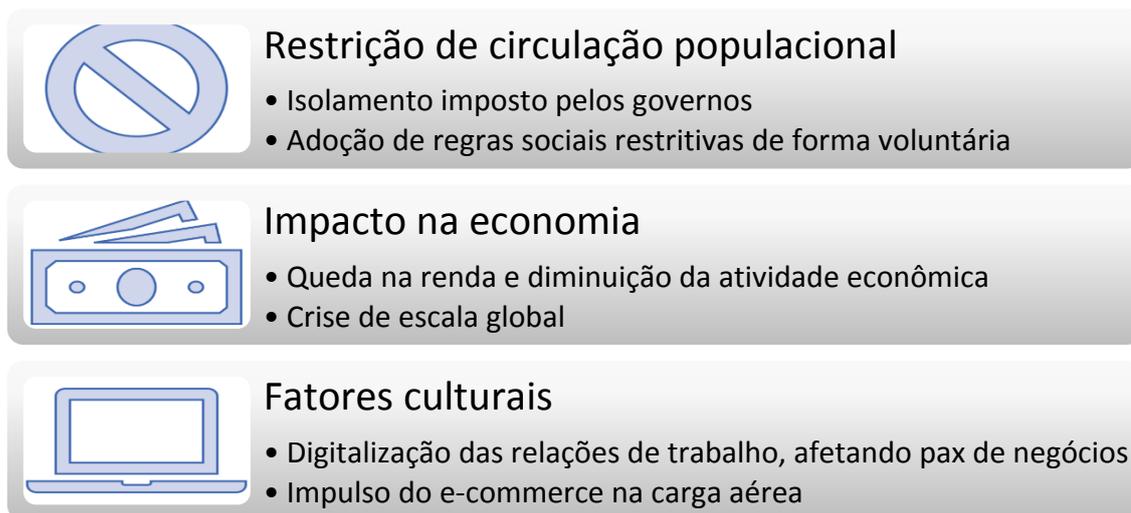


Fonte: Modelos do Bloco Sul (v.4.00 e 5.00), Norte (v.3.00 e 4.00) e Central (v.3.00 e 4.00).

78. Visando compreender em que medida tais alterações poderiam capturar razoavelmente o cenário atual sem desconsiderar a natureza de longo prazo do contrato, as principais atualizações foram expostas e analisadas abaixo.

79. Em síntese, os estudos identificaram três principais impactos para desenvolver novas perspectivas quanto à recuperação da demanda, sintetizadas na figura abaixo:

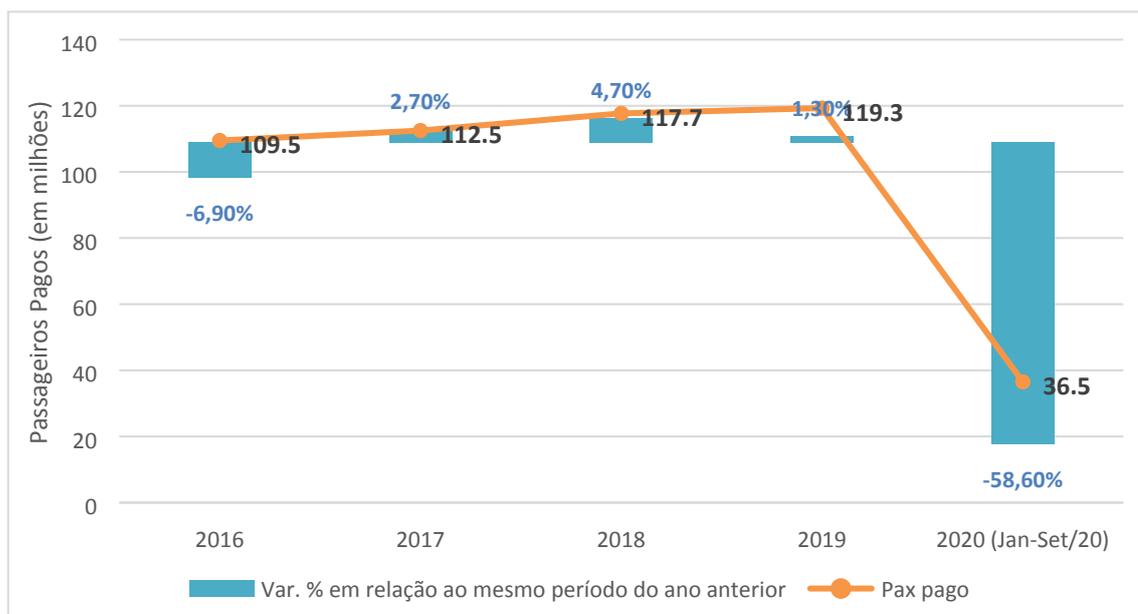
Figura 6– Impactos na demanda pós-Covid



Fonte: Elaboração própria a partir dos Estudos de Mercado presentes no EVTEA.

80. As premissas adotadas nos EVTEA foram definidas na segunda semana de maio deste ano, e, de acordo com dados mais recentes, o número de passageiros (PAX) pagos transportados no agregado da malha até setembro/2020 permanecia mais de 50% abaixo em relação ao mesmo período do ano anterior, ainda sob os efeitos da pandemia sobre o setor:

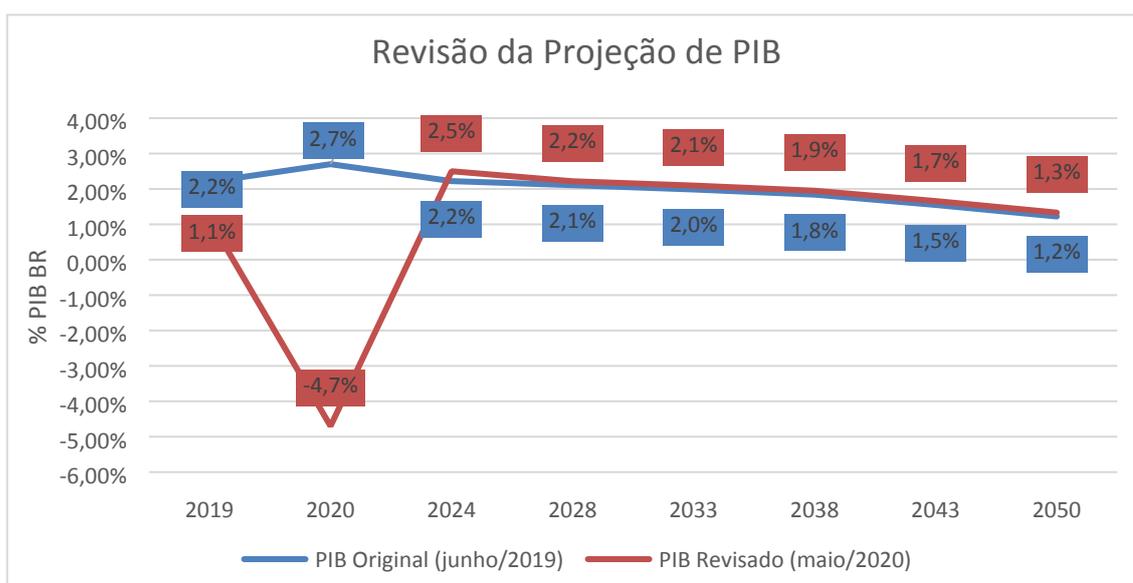
Gráfico 3 - Variação de PAX pago em relação aos períodos anteriores



Fonte: Elaborado própria, a partir do Painel de Indicadores do Mercado de Transporte Aéreo da Anac.

81. De acordo com as estimativas dos EVTEA, contudo, o impacto econômico da pandemia, embora tenha sido significativo no curto prazo, não se mostra tão relevante no longo prazo, como se verifica abaixo:

Gráfico 4 - Revisão das projeções de PIB



Fonte: Elaborado própria a partir do EVTEA

82. Já em relação às restrições de circulação, utilizaram-se nas projeções estudos para recuperação de curto e médio prazo, conforme quadro abaixo:

Quadro 1 - Síntese dos parâmetros utilizados na projeção de recuperação de tráfego

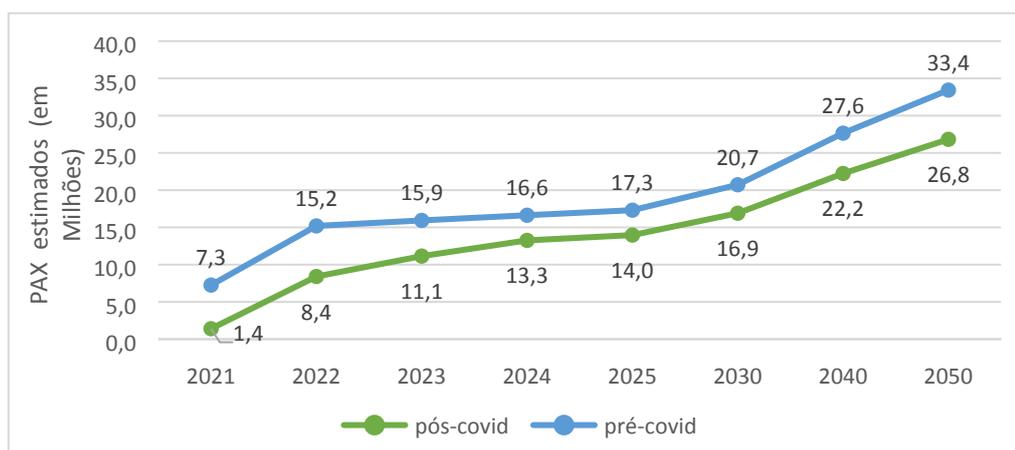
	Curto prazo	Médio prazo
Horizonte da projeção	Até final de 2020	Até 2024

Fonte	ICAO (<i>International Civil Aviation Organization</i>)	IATA
Perspectiva	Regional	Global

Fonte: Elaboração própria, com base no EVTEA

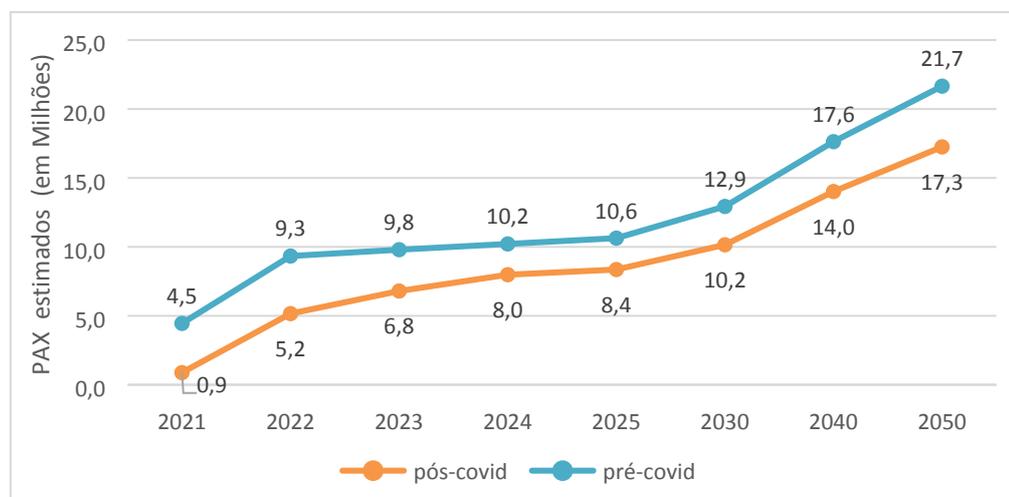
83. Levando em conta esses fatores e considerando, quanto às novas mudanças de comportamento, a premissa adotada nos estudos de queda de 10% nos passageiros de negócios em relação ao percentual de passageiros com esse perfil no aeroporto, a nova demanda estimada é apresentada nos gráficos a seguir:

Gráfico 5 - Estimativa de PAX total – Bloco Sul



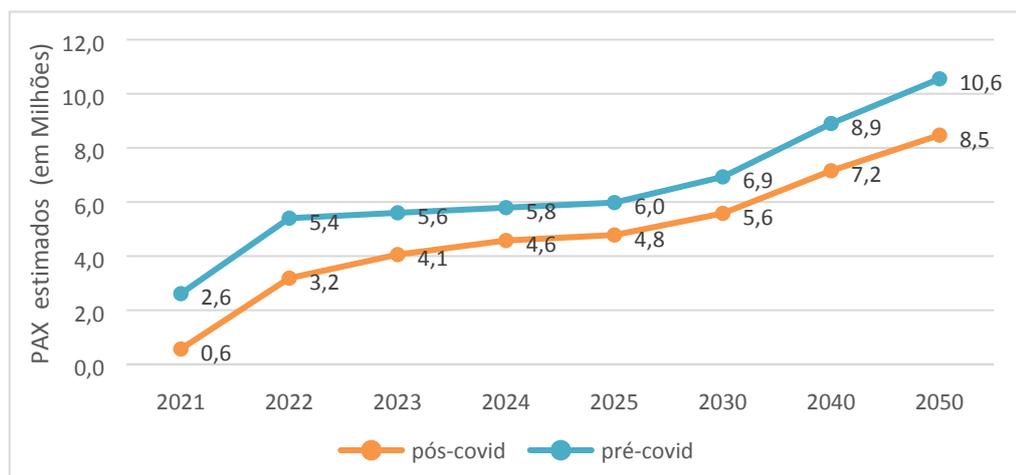
Fonte: Elaboração própria, com base no modelo financeiro do Bloco Sul, versões 4.00 e 3.00, Planilha “Output_Rel”.

Gráfico 6 – Estimativa de PAX total – Bloco Central



Fonte: Elaboração própria, com base no modelo financeiro do Bloco Central, versões 4.00 e 3.00, Planilha “Output_Rel”.

Gráfico 7 - Estimativa de PAX total – Bloco Norte



Fonte: Elaboração própria, com base no modelo financeiro do Bloco Norte, versões 4.00 e 3.00, Planilha “Output_Rel”.

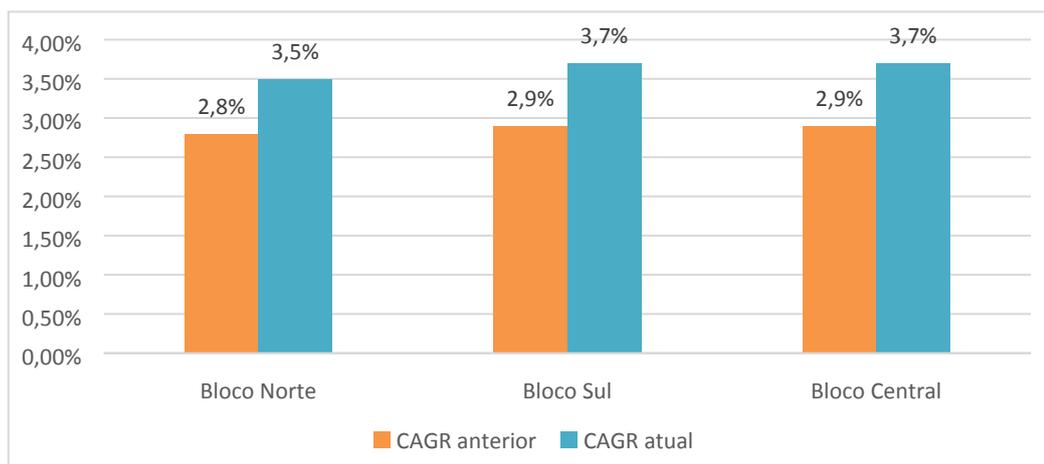
84. Com base nas novas estimativas para o fluxo de passageiros, conclui-se que a nova previsão recompõe apenas cerca de 80% de todo o fluxo originalmente projetado a partir de 2024, o que é justificável, tendo em vista que no curto prazo as projeções adotam como premissa central o retorno do tráfego com base nas projeções elaboradas pela IATA e ICAO. A curva de recomposição é demonstrada no gráfico abaixo:

Gráfico 8 – Estimativa de recomposição do movimento de PAX por ano



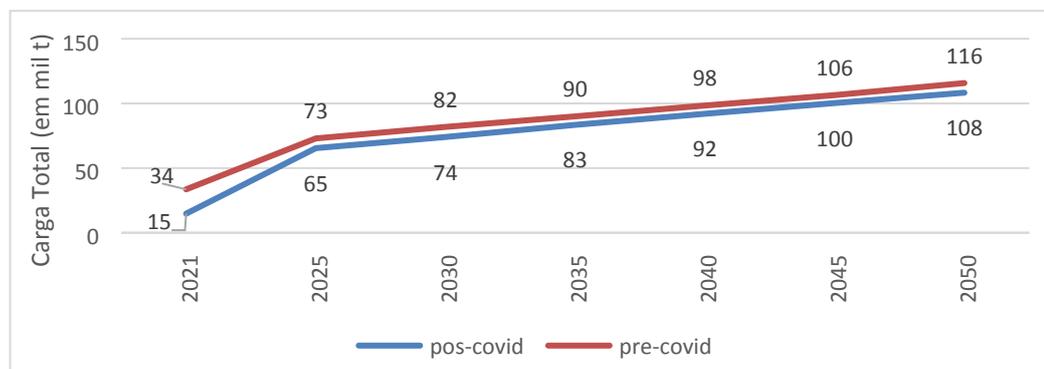
Fonte: Elaboração própria, com base no modelo financeiro dos Blocos.

85. De modo a acomodar não apenas a mudança no perfil da demanda, como também a nova demanda futura, foi realizado também um ajuste na movimentação de aeronaves, que acabou se traduzindo em ligeiro aumento de crescimento de longo prazo no número de operações:

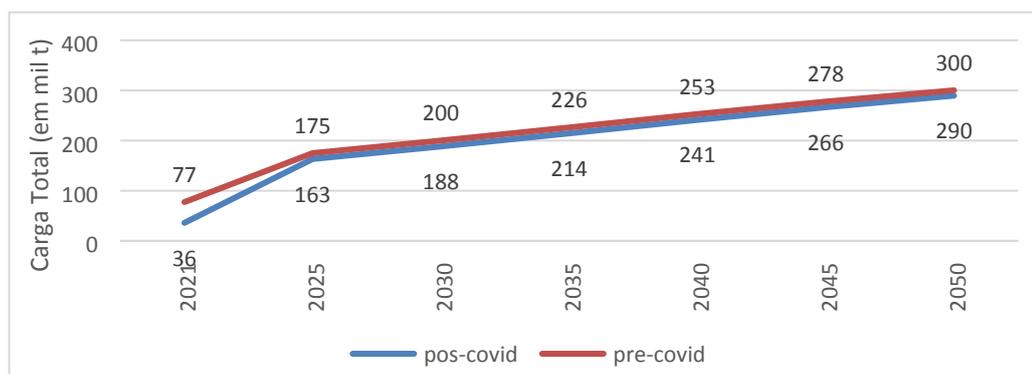
Gráfico 9 - Taxa de crescimento anual média (CAGR) nas operações aéreas


Fonte: Modelos do Bloco Sul (v.3.00 e 5.00), Norte (v.3.00 e 4.00) e Central (v.3.00 e 4.00).

86. Já em relação às consequências do impacto do crescimento do comércio eletrônico, observando o comportamento das curvas projetadas de carga aérea, nota-se que não houve aumento na movimentação de carga em relação aos valores pré-Covid quando computadas as demais variáveis do modelo.

Gráfico 10 - Carga Total estimada no Bloco Sul


Fonte: Modelo do Bloco Sul (v.3.00 e 5.00)

Gráfico 11 - Carga Total estimada no Bloco Norte


Fonte: Modelo do Bloco Norte (v.3.00 e 4.01)

87. Ao examinar essas projeções de carga aérea, em especial nos aeroportos de Manaus e Curitiba, esta unidade técnica apontou diferença entre os dados de carga aérea total constantes da

apresentação das alterações pós-Covid (peça 28) quando confrontados com o modelo financeiro dos blocos.

88. Os consultores reconheceram a dupla contagem nos valores de carga de correio nos modelos financeiros encaminhados ao TCU, o que afetou os aeroportos de Curitiba, Manaus e Goiânia, conforme email de resposta da SAC à peça 75. O impacto na redução dos volumes em termos de VPL foi uma redução estimada em R\$1,3 milhões no Bloco Sul, R\$0,7 milhões no Bloco Norte e R\$0,1 milhão no Bloco Central.

89. Dessa forma, como as alterações já foram implementadas, deixa-se de propor medidas corretivas adicionais.

90. Em razão dessas inconsistências detectadas, avaliou-se se seria necessário alterar os estudos de engenharia, tendo em vista que as projeções de demanda impactam diretamente na necessidade de investimentos no aeroporto. Todavia, verificou-se que os estudos de engenharia não precisam ser modificados, conforme análise constante no Apêndice 1 (peça 93) desta instrução.

5.3.2 Manutenção do WACC

91. Para precificação do projeto a ser concedido, a utilização do método do fluxo de caixa descontado impõe a utilização de uma taxa de desconto de referência que espelhe o custo do projeto perante investidores e financiadores. Tal taxa de referência é denominada Custo Médio Ponderado de Capital, mais conhecida no meio econômico e acadêmico pela sigla em inglês WACC.

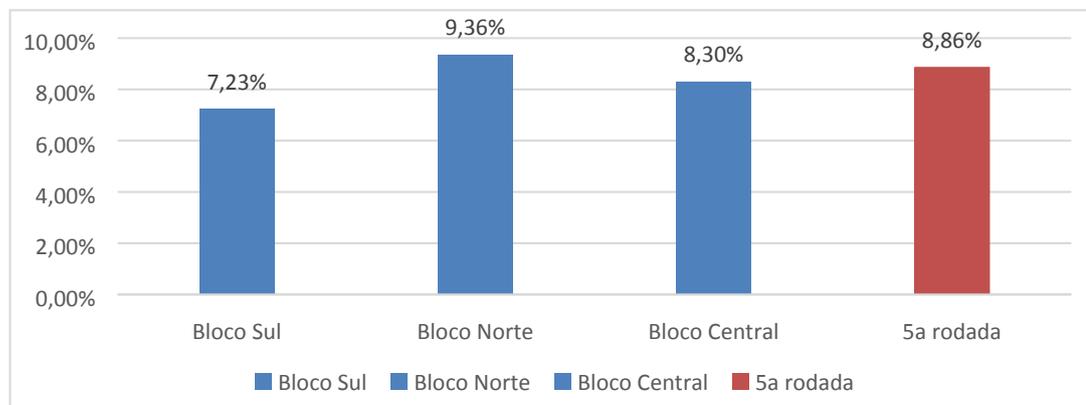
92. A abordagem do WACC no presente Relatório compreenderá três aspectos: (i) fundamento das diferenças nas taxas de desconto de projeto entre os diferentes Blocos; (ii) evolução no parâmetro beta; e (iii) manutenção do WACC pré-pandemia.

Fundamento das diferenças entre as taxas de desconto dos Blocos

93. De acordo com a metodologia proposta, existem três valores de referência para o WACC, e de acordo com as características de cada projeto, é escolhida uma taxa que melhor reflete as percepções de risco do ativo, sendo essa escolha uma prerrogativa ministerial.

1. Para a presente rodada foram adotados os seguintes valores para o WACC:

Gráfico 12 - WACC utilizado nos EVTEA



Fonte: Elaboração própria, a partir do EVTEA da 5ª e 6ª rodadas

94. Como pode ser visto acima, **o WACC segue aproximadamente em linha com a rodada anterior, sendo as variações entre os blocos oriundas da percepção de risco diferenciada dos ativos**, em especial no Bloco Norte, que tem o maior WACC, dada a dependência em relação à movimentação de cargas na Zona Franca de Manaus.

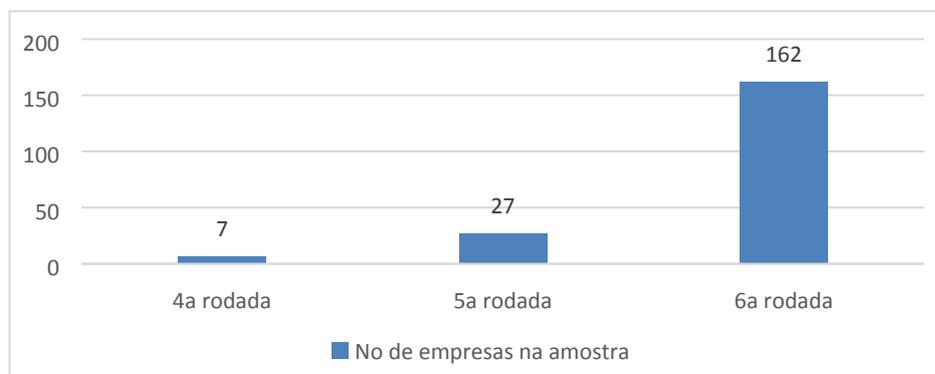
95. Tais diferenças estão baseadas em tratamento probabilístico oriundo da própria metodologia de cálculo, que confere a possibilidade de considerar diferentes percentis em relação ao ponto médio para balizar o grau de incerteza inerente ao projeto. No caso em apreço, o Bloco Sul considerou o ponto médio calculado, o Bloco Central adicionou meio desvio-padrão em relação ao ponto médio, e no Bloco Norte foi acrescido um desvio-padrão.

96. Uma vez que as justificativas para adoção dessas diferentes taxas estão colocadas pela SAC (NT 7/2020/DPR/SAC) e encontram amparo na metodologia elaborada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Economia, entende-se como válida a sua utilização nos modelos financeiros.

Evolução do Parâmetro beta

97. Em rodadas anteriores o TCU teceu críticas à composição da amostra de empresas de referência utilizada para cálculo do parâmetro beta, particularmente na 4ª rodada de concessões em que a amostra foi considerada relativamente baixa. Na 5ª rodada, já foi apresentado avanço neste item, sendo a amostra constituída de 27 empresas com presença global, sendo que para a presente rodada entende-se que a amostra apresentada, de 162 empresas, é ainda mais abrangente, reduzindo assim a presença de eventuais vieses, como ilustra o gráfico abaixo:

Gráfico 13 - Amostra de empresas utilizada no parâmetro beta



Fonte: Elaboração própria, a partir do EVTEA da 5ª e 6ª rodadas.

98. Analisando a amostra apresentada, entretanto, nota-se forte presença de companhias aéreas, e não apenas de concessionárias de infraestrutura. Isso se dá em especial na amostra de empresas da América do Norte, já que a privatização em larga escala é um fenômeno relativamente raro no setor aeroportuário naquela região, sendo apenas mais comumente encontrada na Europa e na Ásia.

99. As companhias aéreas tipicamente não possuem natureza de ativo defensivo tal como as concessionárias, ou seja, não é esperado que elas tenham a mesma condição de resiliência às condições adversas de mercado tal como as operações de um aeroporto. Assim, é esperado que caso fôssemos obter um beta específico para companhias aéreas e um específico para aeroportos, muito provavelmente o beta aeroportuário seria menor.

100. No entanto, é importante notar que tanto aeroportos como companhias aéreas acabam se sujeitando a um conjunto de riscos muito semelhantes, como é o caso do impacto ocasionado pelo Covid-19, que atinge ambos de maneira indistinta. Considerando que a alternativa de não incluir as companhias aéreas na amostra utilizada poderia resultar em um número de empresas na amostra potencialmente insuficiente e que o beta calculado mesmo assim manteve característica defensiva, ou seja, abaixo de 1 (que é o esperado para o setor aeroportuário), entende-se que a utilização de diversas companhias aéreas na base amostral não prejudica a metodologia adotada.

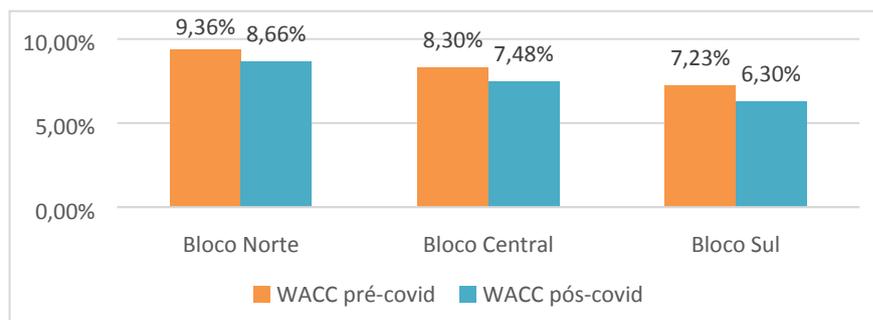
Manutenção do WACC pré-Covid

101. Em razão dos diversos impactos decorrentes da pandemia de Covid-19, que levou à atualização das projeções de demanda e outros parâmetros do EVTEA, a equipe de fiscalização questionou o fato do WACC anterior ter sido mantido, o que poderia prejudicar a atualidade dos estudos.

102. De acordo com as informações prestadas pela SAC à peça 59, por uma impossibilidade técnica derivada da fonte dos dados, tanto a estrutura de capital como o risco associado ao setor de transporte aéreo não sofrem atualização com a mesma periodicidade dos demais parâmetros do WACC (mensal).

103. Além disso, a simulação do novo WACC apontou valores que supostamente não refletiriam a maior percepção de risco nos ativos do setor pós-pandemia, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 14 - Simulação de taxas do WACC pós-Covid



Fonte: Elaboração própria, com base na Nota Técnica 110/2020/DPR/SAC (peça 59)

104. Portanto, a utilização apenas parcial dos parâmetros atualizados para a situação pós-Covid acabou resultando em metodologia mais inconsistente do que a utilizada anteriormente, razão pela qual a SAC optou por manter os valores pré-pandemia, que também não apresentaram limitações em relação à data-base utilizada para os parâmetros de WACC. Dessa forma, entende-se que, ante as opções disponíveis, não há óbice quanto a manutenção do WACC pré-Covid, em face das explicações prestadas na citada nota técnica.

5.3.3 Permissão para que as proponentes possam contratar o operador aeroportuário

105. A crise desencadeada pela pandemia de Covid-19, que reduziu de forma inédita a demanda do transporte aéreo, causou a queda drástica das receitas tanto das empresas aéreas quanto dos operadores aeroportuários em todo o mundo.

106. Assim como nas rodadas anteriores, o edital de licitação da 6ª rodada previa, antes da pandemia, a participação obrigatória de operador aeroportuário com no mínimo 15% no consórcio licitante (cláusulas 3.10.4 e 4.44 da minuta de edital submetida à Consulta Pública 3/2020), conforme diretriz do Ministério da Infraestrutura (Ofício nº 92/2020/GAB-SAC/SAC, de 31/1/2020).

107. Como os operadores aeroportuários enfrentam uma situação gravíssima de perda de caixa, sem perspectiva de que possa ser superada a curto prazo, a manutenção dessa exigência poderia dificultar ou até mesmo inviabilizar a participação de interessados na 6ª rodada. Por isso, o MInfra, considerando também contribuições apresentadas na Consulta Pública 3/2020, expediu nova diretriz de política pública para suprimir a obrigação de participação societária do operador aeroportuário no consórcio, permitindo que tal vinculação se dê por meio de acordos e contratos de operação e gestão (Ofício 324/2020/GAB-SFPP/SFPP, de 8/5/2020, peça 76).

108. Essa diretriz visou aumentar a competitividade do certame, permitindo que um leque maior de interessados participe do leilão, sem prejuízo de comprometer a operação do aeroporto, uma vez que será exigida habilitação adequada do operador a ser contratado pela concessionária (cláusula 4.42.3, itens (i), (ii) e (iii) da minuta de edital vigente, peça 74).

Análise

109. Mesmo antes da pandemia a exigência de que o operador aeroportuário fizesse parte do quadro societário da concessionária já apresentava indícios de estar dificultando maior nível de participação de licitantes, como se pode observar no reduzido número de proponentes em praticamente todas as últimas rodadas de concessão. Como a queda no tráfego aéreo afetou de forma especialmente significativa o caixa dos operadores aeroportuários, a manutenção dessa exigência poderia comprometer ainda mais a competitividade ou mesmo inviabilizar a licitação da 6ª rodada.

Quadro 2 - Número de proponentes nas rodadas anteriores de concessão

Rodada	Aeroporto/Bloco	Número de Proponentes
1ª	Natal/RN	4
2ª	Guarulhos/SP	3
	Brasília/DF	4
	Viracopos/SP	4
3ª	Galeão/RJ	5
	Confins/MG	3
4ª	Fortaleza/CE	2
	Salvador/BA	1
	Florianópolis/SC	2
	Porto Alegre/RS	2
5ª	Nordeste	6
	Sudeste	2
	Centro-Oeste	4

Fonte: Anac.

110. Essa nova diretriz foi objeto de detida análise no âmbito da Anac (Nota Técnica 23/2020/SRA – SEI 4429553, peça 77), que estudou a experiência de outras agências reguladoras no Brasil e até mesmo deliberação do TCU sobre licitação no setor portuário (Acórdão TCU 1532/2014-Plenário, Relatora Min. Ana Arraes). Para melhor contrabalançar o conflito entre os princípios envolvidos, a garantia da qualidade do serviço aeroportuário e a promoção da concorrência, a Anac introduziu, no edital, a possibilidade de que a proponente, no caso de não ser operador aeroportuário ou de não contar no quadro societário do consórcio licitante com um, possa formalizar um compromisso de contratação futura com pessoa jurídica que detenha a qualificação técnica exigida e prestará assistência técnica às operações aeroportuárias, nos termos do Anexo 18 da minuta de edital (cláusula 4.42.3, peça 74).

111. O contrato de assistência técnica não foi detalhadamente regulamentado pela Anac, que preferiu resguardar a autonomia das partes. Não obstante, o edital estabelece conteúdo mínimo a ser observado, que inclui as diversas atividades a serem cobertas, declaração de que a concessionária não pode se eximir do cumprimento de suas obrigações contratuais e que continua respondendo com exclusividade perante a Anac pelo cumprimento do contrato (cláusula 4.42.3.4.3). A rescisão ou substituição do contrato de assistência técnica também depende de anuência prévia da Agência (cláusula 3.1.82.1 da minuta de contrato).

112. A questão da exigência de operador aeroportuário no grupo controlador da concessão aeroportuária foi objeto de discussão desde a 1ª rodada de concessão, do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante/RN. Naquela oportunidade, o edital encaminhado para aprovação da Diretoria da Anac pela área técnica, a então Superintendência de Regulação Econômica (SRE), previa que o operador aeroportuário poderia ser contratado pela concessionária (mediante aprovação prévia da Agência), com

vistas a favorecer uma maior competitividade do certame licitatório, sem deixar de zelar pela operação aeroportuária.

113. Quando da apreciação da versão final do edital pela Diretoria da Agência, houve uma mudança de entendimento, e passou-se a exigir que o operador aeroportuário fizesse parte do consórcio licitante, com o objetivo de priorizar a segurança das operações e a segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita, privilegiando, dessa forma, a qualidade e a segurança do serviço em detrimento de um maior grau de competitividade no certame.

114. Desde então a exigência de que houvesse um operador aeroportuário no consórcio controlador da concessão foi mantida em todas as quatro rodadas de concessão posteriores, variando-se a exigência de participação mínima no consórcio e o porte do operador (movimento anual mínimo de passageiros).

115. Na 2ª rodada, por exemplo, que concedeu o maior aeroporto brasileiro, o de Guarulhos/SP, além dos de Brasília/DF e Viracopos/SP, a exigência era de que o operador aeroportuário houvesse operado aeroportos com movimento anual de pelo menos 5 milhões de passageiros, sendo que o Aeroporto de Guarulhos já movimentava, em 2011, quase 30 milhões de passageiros. O resultado da licitação dessa rodada surpreendeu alguns importantes agentes políticos – uma vez que nenhum operador aeroportuário mais expressivo fazia parte dos consórcios vencedores.

116. Por isso, na rodada seguinte, que concederia os aeroportos do Galeão/RJ (GIG) e de Confins/MG (CNF), a exigência de movimentação anual mínima de passageiros foi elevada, inicialmente, para 35 milhões, conforme requisitos de participação definidos pelo Conselho Nacional de Desestatização. O TCU, no entanto, considerou que a exigência não estava adequadamente justificada, uma vez que excedia em muito a movimentação à época dos aeroportos, e restringiria demasiadamente a competitividade do certame. Em razão disso foi determinada a revisão da exigência (Acórdão 2466/2013-TCU-Plenário, Relatora Min. Ana Arraes).

117. Para a 3ª rodada foi estabelecido, então, como parâmetro máximo de movimentação de passageiros exigido do operador aeroportuário, a movimentação do aeroporto a ser concedido no ano seguinte ao da concessão. Esse parâmetro foi mantido na 4ª rodada de concessão (Aeroportos de Porto Alegre/RS, Florianópolis/SC, Salvador/BA e Fortaleza/CE).

118. Na 5ª rodada, a primeira na modelagem de blocos de aeroportos, a Anac alterou a exigência de movimentação mínima com base na classificação definida no RBAC 153, com vistas a definir os requisitos obrigatórios a cada categoria de aeroporto:

- Classe I: aeródromo em que o número de passageiros processados seja inferior a 200.000 (duzentos mil);
- Classe II: aeródromo em que o número de passageiros processados seja igual ou superior a 200.000 (duzentos mil) e inferior a 1.000.000 (um milhão);
- Classe III: aeródromo em que o número de passageiros processados seja igual ou superior a 1.000.000 (um milhão) e inferior a 5.000.000 (cinco milhões); e
- Classe IV: aeródromo em que o número de passageiros processados seja igual ou superior a 5.000.000 (cinco milhões)

119. Assim, considerava-se a faixa de classificação do maior aeroporto de cada bloco e se definia a exigência de movimentação mínima com base no piso da categoria. Por exemplo, para o Bloco Nordeste, capitaneado pelo Aeroporto de Recife/PE, com 8 milhões de passageiros/ano, exigia-se que o operador aeroportuário do consórcio tivesse uma movimentação mínima de 5 milhões.

120. Essa regra permitiu que operadores aeroportuários de menor porte pudessem participar da 5ª rodada, favorecendo a concorrência. O Bloco Centro-Oeste, por exemplo, foi arrematado por um

consórcio liderado por operadores aeroportuários brasileiros que movimentavam pouco mais de 1 milhão de passageiros/ano no seu maior aeroporto, o que foi possível porque o Aeroporto de Cuiabá/MT estava na faixa de 1 a 5 milhões de passageiros.

121. Essa mesma lógica continuaria sendo aplicada na 6ª rodada de concessões. Como requisito de habilitação técnica, o consórcio licitante do Bloco Sul, por exemplo, teria que contar com operador aeroportuário que tivesse movimentado ao menos 5 milhões de passageiros, em um único aeroporto, em pelo menos um dos últimos cinco anos. Para o Bloco Central e Norte esse número seria de 1 milhão de passageiros.

122. Com a pandemia, contudo, foi retirada a exigência da participação de operador aeroportuário no consórcio licitante, com vistas a permitir uma maior competitividade no certame, permitindo que esse operador aeroportuário, com o mesmo nível de qualificação, seja contratado pela concessionária para prestação de assistência técnica.

123. De fato, existe um *trade-off* entre privilegiar a qualidade da prestação do serviço, ao se exigir participação de operador aeroportuário no consórcio licitante, e favorecer a concorrência do certame licitatório, ao permitir a contratação desse operador pela futura concessionária.

124. Em termos regulatórios, desde que adequadamente calibradas, as duas opções parecem defensáveis. Ainda que o consórcio controlador não conte com a participação de operador aeroportuário, é interesse primário da concessionária assegurar que a operação aeroportuária irá transcorrer da melhor forma, pois, ao fim e ao cabo, problemas na operação certamente irão comprometer a atratividade e a capacidade de geração de receita do aeroporto.

125. Existe, nesse aspecto, uma convergência de interesses entre a boa operação aeroportuária e a rentabilidade do aeroporto. É razoável supor, portanto, que a concessionária, ainda que não conte com um operador aeroportuário no seu quadro societário, irá se empenhar para garantir uma boa operação do aeroporto.

126. Ademais, a experiência adquirida pela Anac ao longo de quase dez anos de concessões aeroportuárias, durante o qual se observou um contínuo crescimento da qualidade dos serviços aeroportuários, especialmente dos concedidos, como demonstram as pesquisas de satisfação dos passageiros conduzidas pela SAC, minimiza o potencial risco de perda de qualidade na prestação dos serviços.

127. No momento atual, no qual os operadores aeroportuários tiveram suas receitas seriamente afetadas pela pandemia, seria muito provável que a manutenção da exigência de participação de operador no consórcio licitante viesse a restringir a participação e a competitividade do leilão. Desse modo, considera-se devidamente justificada a nova diretriz de política pública adotada para a 6ª rodada, que permite a contratação de operador aeroportuário pela futura concessionária.

5.3.4 Inclusão de valores de referência provenientes da movimentação de carga aérea no Aeroporto de Manaus e mecanismo de compartilhamento de risco entre o Poder Concedente e a concessionária caso tais valores não sejam alcançados

128. Outra mudança significativa introduzida após a consideração dos efeitos da pandemia foi o mecanismo automático de compartilhamento do risco de demanda do mercado de carga aérea no Aeroporto de Manaus, decorrente diretamente de alteração na legislação tributária da Zona Franca de Manaus (ZFM) ocorrida após a entrega da proposta econômica que implique redução materialmente relevante das receitas de cargas daquele aeroporto.

129. Após os ajustes realizados no EVTEA, em decorrência da pandemia de Covid-19, a relevância do processamento de cargas no Aeroporto de Manaus na composição das receitas do Bloco Norte tornou-se ainda mais evidente. A movimentação de carga no Aeroporto de Manaus decorre, fundamentalmente, dos incentivos fiscais concedidos atualmente à ZFM, regulamentada pelo Decreto

7.212/2010. A projeção de demanda de carga nos EVTEA adotou como premissa a manutenção da atual regulamentação relativa à ZFM, por isso a Anac entende que o risco de alteração legislativa que impacte de forma significativa a receita de carga do Aeroporto de Manaus não deve ser integralmente suportada pela concessionária.

130. Dessa forma, foi proposta a inclusão de mecanismo de compartilhamento automático de risco entre o poder concedente e a concessionária no caso de alteração na legislação tributária afeta à Zona Franca de Manaus. A proposta considerou como referência para o cálculo do risco suportado pelo poder concedente 50% da receita bruta anual proveniente direta ou indiretamente da movimentação de carga aérea no Aeroporto de Manaus, conforme previsto no EVTEA. A fórmula, aplicável a partir do 5º ano-calendário completo da concessão, consiste em descontar da contribuição variável devida para determinado ano 80% da diferença, no mesmo período, entre a Receita Bruta de Referência e a Receita de Carga observada.

131. Na proposta da Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos da Anac (SRA) submetida à Consulta Pública 20/2020, o desconto estava limitado à contribuição variável devida pela concessionária (Memorando n. 4/2020/GERE/SRA, peça 78).

132. Contudo, a Diretoria da Agência, ao apreciar a versão final das minutas de edital e contrato na sessão colegiada de 15/9/2020, entendeu que a limitação proposta pela área técnica restringia o compartilhamento do risco que se pretendia mitigar, retirou a restrição do desconto à contribuição variável devida e deixou expresso na minuta do contrato que outros mecanismos poderiam ser utilizados para recomposição do equilíbrio do contrato, inclusive o pagamento de valores à concessionária (art. 2.17.3.1 e seguintes, peça 79, p. 18-19). Também foram reajustados os valores da tabela “Receita Bruta de Referência”, de forma a garantir 70% da receita de carga projetada para o Aeroporto de Manaus. Segue trecho do Voto do Relator e então Diretor-Presidente Substituto da Anac, Juliano Alcântara Noman:

(...) as receitas de armazenagem e capatazia do Aeroporto Internacional de Manaus correspondem, atualmente, a 46% da receita bruta do Bloco Norte. Nota-se, contudo, que a contribuição variável definida para este bloco será sempre menor que 4% da receita bruta.

Na hipótese de o referido risco de redução da demanda se concretizar, não se pode descartar a possibilidade de que a perda de receita de carga daquele aeroporto seja superior à contribuição variável devida. **Nesse cenário, em atenção a contribuições recebidas em consulta pública, entendo que o valor a ser suportado pelo Poder Concedente não deve ser limitado ao valor da contribuição variável, tendo em vista que o compartilhamento de risco esperado não seria, assim, efetivamente realizado.**

Por esta razão, proponho que seja ajustada a redação do item 2.17.3.2 da minuta de contrato de forma a contemplar a possibilidade de adoção de outras medidas de compensação em relação ao valor excedente, a exemplo das previstas no item 6.26, nos casos em que a perda de receita de carga extrapolar o valor da contribuição variável daquele ano. **Dessa forma, poderão ser utilizados mecanismos como a alteração do valor das tarifas, do prazo do contrato e das obrigações contratuais da Concessionária, bem como outras formas a serem definidas de comum acordo entre a ANAC e a Concessionária, mediante prévia aprovação do Ministério da Infraestrutura, a fim de perfazer o valor que não for comportado no montante da contribuição variável devida.**

Considerando a relevância da participação do transporte de cargas do Aeroporto de Manaus em relação à receita total do Bloco Norte, assim como contribuições recebidas pela Agência, **proponho que os valores constantes da tabela “Receita Bruta de Referência” sejam reajustados de forma a garantir 70% da receita de carga projetada para aquele aeroporto, permitindo que parcela maior do risco em tela seja atribuída ao Poder Concedente.**

Posto isso, o item 2.17.3.2 passa a ter a seguinte redação:

‘2.17.3.2.1 Caso o valor resultante da fórmula $0,8 \times (RCRt - RCOt) \times (1 - \omega t)$ seja maior que o limite de que trata este item, serão adotadas outras formas de compensação em relação ao excedente, tais como alteração do valor das Tarifas, alteração do prazo da Concessão, alteração de obrigações contratuais ou pagamento de valores à Concessionária, ouvido o Ministério da Infraestrutura.’

Análise

133. Nos contratos de concessão aeroportuária, o risco de demanda é expressamente alocado à concessionária. Ainda que existam mecanismos indiretos de compartilhamento desse risco, como a contribuição variável, em regra, caso a demanda projetada para determinado aeroporto concedido não se realize, a concessionária não faz jus ao reequilíbrio do contrato. Da mesma forma, se a demanda real for superior à projetada, os ganhos adicionais daí decorrentes não serão repactuados em favor do poder concedente.

134. O princípio geral balizador da alocação de risco é o de atribuir o risco a quem tem melhor condições de gerenciá-lo. No caso do risco de demanda procura-se incentivar a concessionária a atrair uma maior movimentação de passageiros, carga e aeronaves por meio da competição por preços e pela oferta de melhores serviços.

135. Na matriz de riscos dos contratos de concessão aeroportuária, apenas a mudança na legislação tributária que incida sobre receitas tarifárias ou afete os custos de obras ou de prestação de serviços associados às atividades remuneradas pelas tarifas aeroportuárias constitui risco do poder concedente, apto a ensejar revisão extraordinária (desde que seja relevante), conforme cláusula 5.2.7 da minuta de contrato à peça 79. Alterações na legislação tributária da Zona Franca de Manaus não seriam contemplados por essa regra.

136. De acordo com os EVTEA, o Aeroporto de Manaus, com seu excedente de caixa, sustenta a operação de todos os demais aeroportos do Bloco Norte, e as receitas de armazenagem e capatazia correspondem a 46% da receita bruta do Bloco. Ainda que hoje pareça improvável mudanças drásticas ou mesmo a extinção da ZFM, é preciso lembrar que o prazo de concessão dos aeroportos na 6ª rodada é de 30 anos.

137. Assim, é compreensível que os potenciais interessados se sintam inseguros diante da possibilidade de ter a geração de receita do Bloco Norte severamente impactada no caso de mudanças legislativas que afetem o principal gerador de receita do bloco, tornando a operação de seus aeroportos financeiramente insustentável, o que poderia vir até a comprometer a continuidade da prestação dos serviços aeroportuários.

138. Essa percepção de alocação inadequada de um risco que a futura concessionária tem poucas condições de gerenciar poderia afastar potenciais interessados no certame e, no limite, até levar a uma licitação deserta.

139. Além disso, o processo de concessão deve se pautar pelos princípios da transparência, da segurança jurídica e da continuidade do serviço. Na eventualidade de ocorrer alterações significativas na regulamentação da ZFM, que impactassem a geração de receita do Aeroporto de Manaus, sem que a alocação de tal risco estivesse claramente tratada no contrato, seria de se esperar demandas de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato por parte da concessionária, que poderiam se desdobrar na esfera judicial, com desfecho incerto. Sem mencionar o risco de descontinuidade do serviço aeroportuário em todos os aeroportos do Bloco Norte, em decorrência da insustentabilidade financeira de sua operação.

140. Em razão da complexidade do arcabouço legal que regula a ZFM, que poderia trazer controvérsias com a concessionária ao se calcular o reequilíbrio econômico-financeiro, a Anac optou por usar como referencial as receitas de carga projetadas para o Aeroporto de Manaus nos EVTEA. Se, em decorrência de alterações tributárias da ZFM, a receita de cargas cair abaixo de 70% da receita

prevista, o poder concedente arcaria com 80% dessa perda (cláusula 2.17.3.1 e seguintes da minuta de contrato à peça 79).

141. A proposta apresentada pela SRA, que restringia o reequilíbrio ao valor devido pela concessionária a título de contribuição variável tinha, de fato, capacidade muito reduzida de compartilhar o risco pretendido, uma vez que a contribuição variável alcança, no máximo, cerca de 4% da receita bruta da concessionária, enquanto a receita de cargas (armazenagem e capatazia) do Aeroporto de Manaus corresponde, segundo os Estudos de Viabilidade, a quase 50% de toda a receita do Bloco Norte.

142. A SRA entendia que os outros mecanismos de reequilíbrio usualmente utilizados não seriam eficazes. A prorrogação do contrato, que se tornaria, com grande probabilidade, deficitário operacionalmente, apenas agravaria a situação. O aumento tarifário está restrito pelo teto apenas às atividades de embarque, conexão, pouso e permanência, e, se feito de forma excessiva, poderia ser contraproducente, levando a uma diminuição da demanda.

143. Essas medidas, contudo, não esgotam as possibilidades de reequilíbrio do contrato. O Decreto 7.624/2011, que regulamenta a exploração de infraestrutura aeroportuária pela iniciativa privada por meio de concessão, permite, em seu art. 18, *caput*, a utilização de outros mecanismos cabíveis, a critério do poder concedente. Nessa linha, a própria minuta do contrato de concessão, nas disposições que tratam da revisão extraordinária (cláusula 6.26), elenca entre as medidas possíveis de reequilíbrio econômico-financeiro “outra forma definida de comum acordo entre a Anac e a concessionária, mediante prévia aprovação do Ministério da Infraestrutura” (cláusula 6.26.5, peça 79).

144. A alteração aprovada pela Diretoria da Agência apenas explicitou que, dentre essas outras formas, está incluída até mesmo a possibilidade de pagamento de valores à concessionária, com vistas a deixar claro as opções de antemão consideradas pela Agência.

145. Assim, considera-se que o compartilhamento de risco proposto na versão final da minuta de contrato, **desde que decorrente de alteração na legislação tributária da ZFM que resulte em redução materialmente relevante da demanda de cargas no Aeroporto Internacional de Manaus**, é a melhor opção regulatória e foi devidamente fundamentada pela Anac.

5.3.5 Exclusão da exigência de ateste de viabilidade econômica por instituição financeira

146. Com o objetivo de cumprir o disposto no art. 15, §3º, da Lei 8.987/1995, que determina que o poder concedente deve recusar propostas manifestamente inexequíveis no processo de licitação de concessão de serviços públicos, os editais das rodadas anteriores, bem como a minuta de edital submetida à Consulta Pública 3/2020, previam que os proponentes apresentassem ateste de viabilidade de suas propostas econômicas, emitido por instituição financeira relevante, nos seguintes termos:

4.28. A Proponente deverá apresentar, conjuntamente com os documentos de habilitação, na data e forma previstas no item 5.3, declaração de instituição financeira, nacional ou estrangeira, autorizada a funcionar no Brasil pelo Banco Central do Brasil, com a devida comprovação dos poderes do seu signatário, na forma do modelo do Anexo 11 – Modelo de Carta Subscrita por Instituição Financeira declarando a viabilidade da proposta econômica, emitida no papel timbrado da referida instituição, declarando, sob pena de responsabilidade, que:

4.28.1. examinou, por meio de sua equipe técnica especializada, o Edital, o plano de negócio da Proponente e sua proposta econômica;

4.28.2. considera que a proposta econômica e seu plano de negócio têm viabilidade econômica e exequibilidade; e

4.28.3. considera viável a concessão de financiamentos necessários ao cumprimento das obrigações da futura Concessionária, nos montantes e nas condições apresentadas pela Proponente.

4.29. Somente serão aceitas as declarações emitidas por instituição financeira que não esteja participando da presente licitação e que tenha patrimônio líquido no exercício de 2019 superior a R\$ 1.000.000.000 (um bilhão de reais), conforme as últimas demonstrações financeiras disponíveis.

4.29.1. Para efeitos de comprovação do Patrimônio Líquido:

4.29.1.1. a instituição financeira deverá informar, na declaração de que trata o item 4.28, o veículo, local e data de publicação das últimas demonstrações financeiras disponíveis;

4.29.1.2. será aceito o Patrimônio Líquido de instituição financeira Controladora da declarante autorizada a funcionar por órgão estrangeiro análogo ao Banco Central do Brasil, hipótese em que a comprovação deverá se dar exclusivamente por meio de cópia autenticada da íntegra das demonstrações financeiras disponíveis, não se aplicando o disposto no item 4.29.1.1.

4.29.2. Quando as demonstrações financeiras forem expressas em moeda estrangeira, o patrimônio líquido será convertido em R\$ (reais) pela taxa de câmbio em vigor na data da declaração emitida pela instituição financeira.

4.29.3. A declaração da instituição financeira deverá tomar como referência para sua análise todos os Anexos técnicos ao Edital e ao Contrato.

4.29.4. A instituição financeira não poderá ser Proponente, nem poderá ser Controladora, Controlada, Coligada ou entidade sob controle comum de Proponente, tampouco poderá se encontrar submetida à liquidação, intervenção ou Regime Especial de Administração Temporária – RAET ou regime equivalente e deverá apresentar, ainda, termo de confidencialidade, na forma do modelo do Anexo 12 – Modelo Termo de Confidencialidade entre a Proponente e a instituição financeira.

147. Essa exigência era considerada desnecessária e onerosa por muitos interessados, e foi objeto de questionamento na Consulta Pública 3/2020, que recebeu contribuições no sentido de que referidas cláusulas fossem suprimidas. Essas sugestões foram acolhidas pela Anac, que submeteu a minuta de edital à Consulta Pública complementar 20/2020 sem a exigência de que os proponentes apresentassem ateste de viabilidade econômica de suas propostas.

148. Na Consulta Pública 20/2020, as contribuições, contudo, foram no sentido de questionar a retirada desses dispositivos, uma vez que eles seriam essenciais para segurança da Administração Pública quanto à exequibilidade das propostas a serem apresentadas. Como argumento, apontou-se dispositivo da Lei federal 8.666/1993 e o artigo 15, §3º, da Lei Geral de Concessões, bem como o fato de o ateste de viabilidade ter constado tanto dos últimos editais de concessão da Anac quanto da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

149. Para a Anac, contudo, segundo Nota Técnica 27/2020/SRA (peça 80), o modelo de outorga adotado atualmente é suficientemente robusto, dotado dos instrumentos necessários para garantir a boa execução do contrato de concessão e a prestação do serviço concedido, e dissuadir a apresentação de propostas inexequíveis pelos interessados. Dentre esses instrumentos destacam-se:

a) o pagamento de todo o ágio ofertado no leilão como condição de eficácia do contrato, por meio da contribuição inicial;

b) a prestação de garantia de execução contratual em valor equivalente à 25% da receita média projetada para o bloco de aeroportos;

c) o estabelecimento de patamares mínimos de integralização do capital social da Concessionária, suficientes para fazer frente às obrigações prévias de que tratam o item 6.1 e seguintes da minuta do edital e a parte dos investimentos obrigatórios nos primeiros anos da concessão.

150. Além disso, a Anac considera que o ateste de viabilidade de propostas econômicas não representa, por si só, garantia da boa execução da concessão ou da exequibilidade dos lances ofertados no leilão, porque não gera corresponsabilidade aos seus subscritores e porque suas premissas não são dadas ao conhecimento do Poder Concedente.

151. Uma outra contribuição acerca da minuta do edital apresentada na consulta pública 20/2020 recomendou, além da retomada dos itens 4.28 e 4.29, que fosse estipulado às proponentes o dever de apresentação de carta de empresa de auditoria independente, registrada perante a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), declarando que analisou o plano de negócios da licitante e atesta a sua adequabilidade sob os aspectos contábil e tributário.

152. Para a Anac, essa providência iria de encontro à redução dos custos de participação na licitação em prol do aumento de sua competitividade. Ademais, consideram que a proponente é exclusivamente responsável pela adequação contábil e tributária do seu plano de negócio, e que o Poder Concedente não deve se imiscuir em demasia sobre a gestão do empreendimento ou sobre as soluções empresariais de que se valerá a Concessionária, desde que cumprido o contrato de concessão, em conformidade com as disposições legais e regulamentares incidentes.

Análise

153. Avalia-se que o ateste de viabilidade econômica das propostas não representa, por si só, garantia da boa execução da concessão ou da exequibilidade dos lances ofertados no leilão, uma vez que, como afirmou a Anac, não gera corresponsabilidade e suas premissas não são conhecidas pelo Poder Concedente.

154. Tem-se como exemplo a concessão do Aeroporto de Viracopos, cujo edital do leilão exigiu em seu item 4.29 a apresentação do referido ateste. A concessionária do referido aeroporto foi inadimplente com suas obrigações contratuais e por isso solicitou a devolução da concessão ao Poder Concedente por meio do instituto da relicitação. O ateste não serviu para barrar a ocorrência, nem foi questionada a viabilidade atestada. A exigência do ateste de viabilidade econômica foi, portanto, uma medida que não gerou efeitos práticos na concessão do Aeroporto de Viracopos, apenas onerou o custo de participação dos proponentes na licitação.

155. Por outro lado, os dispositivos contratuais citados pela Anac, como a prestação de garantia contratual em valor expressivo, que é executada pela Agência no caso de inexecução contratual, e o pagamento de outorga fixa e ágio à vista, os quais não são indenizáveis em caso de devolução da concessão, mesmo no caso de relicitação, são instrumentos muito mais efetivos no sentido de afastar eventuais propostas inexequíveis e garantir a boa execução do contrato, e não oneram a participação dos interessados na concessão, favorecendo maior competitividade do certame licitatório.

156. Desse modo, considera-se que a supressão da exigência de ateste da viabilidade econômica da proposta, com a exclusão dos dispositivos editalícios mencionados, é um aprimoramento do processo de concessão, diminui os custos de participação no leilão e aumenta a competitividade do certame sem prejudicar a boa execução do contrato de concessão.

6. CONCLUSÃO

157. A presente análise da 6ª rodada de concessão de aeroportos foi feita à luz da Instrução Normativa TCU 81/2018. Também foram observadas as determinações da recém editada Portaria-Segecex 17, de 28/9/2020.

158. O escopo deste trabalho foi aprovado pelo Secretário da SeinfraRodoviaAviação, conforme parecer à peça 57, a partir da proposta apresentada pela equipe de fiscalização à peça 55.

159. A crise no setor aéreo originada pela pandemia de Covid-19 provocou a necessidade de revisão da documentação referente à presente desestatização que havia sido encaminhada ao TCU no dia 1º/7/2020. A documentação revisada e com a análise das contribuições apresentadas pelas duas consultas públicas realizadas em fevereiro e agosto do corrente ano foi entregue ao Tribunal no dia 15/9/2020.

160. Foram analisadas neste trabalho as principais alterações implementadas nos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental elaborados pela Secretaria Nacional de Aviação Civil (SAC), com destaque para a revisão das projeções de demanda de passageiros, aeronaves e cargas. Foi detectada inconsistência nas projeções de demanda de carga dos aeroportos de Curitiba, Manaus e Goiânia, já corrigida nos estudos.

161. Também foi analisada a decisão da SAC de manter nos estudos o mesmo percentual do custo médio ponderado de capital (WACC) de antes da pandemia. As análises das demais alterações constam no Apêndice 1 (peça 93) deste relatório.

162. As alterações realizadas nas minutas de edital e contrato pela Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), que são relevantes inovações em relação às rodadas anteriores de concessões de aeroportos, também foram objeto de exame, quais sejam:

- Permissão para que os proponentes possam contratar o operador aeroportuário, em vez de serem obrigadas a formar consórcio com esse operador;

- Inclusão de valores de referência provenientes da movimentação de carga aérea no Aeroporto Internacional de Manaus e mecanismo de compartilhamento de risco entre o Poder Concedente e a concessionária caso tais valores não sejam alcançados; e

- Exclusão da exigência de ateste de viabilidade econômica por instituição financeira.

163. A análise dessas importantes alterações consta nos itens 5.3.3 a 5.3.5 deste relatório.

164. No Apêndice 2 (peça 94), constam as análises dos estudos de engenharia e estudos ambientais. Quanto aos estudos de engenharia, foram detectadas diversas inconsistências, que já foram objeto de alteração pela SAC, como atestam as peças 84 a 91.

165. Diante do exposto, propõe-se considerar atendidas as exigências da Instrução Normativa-TCU 81/2018 com relação aos documentos desta 6ª rodada de concessão de aeroportos.

166. Por fim, deve-se registrar que, em atendimento ao disposto no §8º do art. 9º da IN TCU 81/2018, foi realizada, em 17/11/2020, reunião com os gestores, representantes do MInfra e da Anac, para apresentação das análises e conclusões deste relatório. Conforme peça 92 dos autos, o Secretário da SAC/MInfra, após o recebimento do relatório encaminhado por email, registrou que não teria contribuições adicionais a apresentar, declinando, dessa forma, do prazo de que trata o §9º do art. 9º da referida Instrução Normativa.

7. INFORMAÇÕES ADICIONAIS

167. Houve dois pedidos de habilitação como interessado nos presentes autos, nos termos do art. 144, §2º, c/c art. 146, *caput* e §1º, do Regimento Interno do TCU (RITCU).

168. O primeiro foi apresentado pela PAC Logística e Hangaragem Ltda. (Pac Log), concessionária da Infraero no Terminal Logístico de Cargas (Teca) do Aeroporto Ministro Victor Konder, Navegantes/SC, o qual está inserido no Bloco Sul desta 6ª Rodada de Concessões (peças 29 a 33). O segundo pedido foi apresentado pela Federação das Associações Empresariais de Santa Catarina – Facisc (peça 64).

169. Ambos os solicitantes também apresentaram alegações de inconsistências nos estudos de viabilidade do Aeroporto de Navegantes.

170. Inicialmente, com relação aos pedidos de habilitação como interessado neste processo, o RITCU estabelece, em seu art. 146, §1º, que o requerente deverá demonstrar em seu pedido, de forma clara e objetiva, razão legítima para intervir no processo. No caso em exame, não se vislumbra razão legal para o ingresso das solicitantes como interessadas, como se explica a seguir.

171. No caso da Pac Log, os argumentos apresentados para habilitação foram: o fato de ser concessionária do Teca do Aeroporto de Navegantes e a existência de supostas inconsistências nos EVTEA do referido aeroporto, as quais influenciariam diretamente o contrato comercial e as atividades da empresa.

172. Com relação à Facisc, o argumento para habilitação é que a entidade é representante de um conglomerado de instituições associativas e que tem por finalidade o desenvolvimento socioeconômico do Estado de Santa Catarina. Além disso, as alegadas impropriedades nos estudos do Aeroporto de Navegantes teriam importantes reflexos no processo de desestatização e concessão da infraestrutura aeroportuária, que é de suma importância para o desenvolvimento do estado.

173. Não obstante a menção a supostas impropriedades nos estudos de viabilidade, não há repercussões em direitos subjetivos das entidades que justifiquem razão legítima para intervirem no processo, com a consequente concessão de prerrogativas processuais inerentes às partes.

174. Quanto à Pac Log, a futura concessionária do Bloco Sul assumirá integralmente, no lugar da Infraero, o contrato de concessão do Teca do Aeroporto de Navegantes, mediante sub-rogação integral dos seus direitos e deveres, conforme disposição expressa do item 3.1.7 da minuta do contrato de concessão (peça 79, p. 25). Dessa forma, não há impacto em direitos subjetivos da Pac Log.

175. Em relação à Facisc, o fato de ser representante de instituições empresariais do estado de Santa Catarina não lhe credencia para que possa intervir no processo.

176. No que concerne às supostas inconsistências nos estudos do Aeroporto de Navegantes alegadas pelas solicitantes, elas foram objeto de análise da SAC por meio da Nota Técnica 121/2020/DPR/SAC, de 4/11/2020 (peça 70).

177. Com relação à alegada desnecessidade de construção de um novo terminal de passageiros (TPS) em Navegantes, como prevê o EVTEA para a Fase 1 do Plano de Desenvolvimento do aeroporto, a SAC asseverou que o referido plano foi resultado da avaliação da projeção de demanda do aeroporto constante no estudo de mercado e considerou ainda a necessária resolução de todas as não conformidades do aeroporto na primeira fase de expansão. Além disso, a reforma do TPS existente, embora tenha ampliado a sua capacidade, não seria suficiente para atender todo o período da concessão.

178. Foi ressaltado também que a construção de um novo TPS em Navegantes não é uma obrigação do contrato de concessão. O que o novo concessionário terá de cumprir é o que estabelece, por exemplo, a minuta do Anexo 4 ao contrato de concessão (PEA) para a Fase I-B do Aeroporto de Navegantes:

7.9.1 Adequar a capacidade de processamento de passageiros e bagagens no aeroporto, incluindo terminal de passageiros, estacionamento de veículos, vias terrestres associadas e outras infraestruturas de apoio, de modo a prover área e equipamentos adequados para processar no aeroporto, pelo menos, a demanda de passageiros na Hora Pico apurada nos 12 (doze) meses compreendidos entre o 23º (vigésimo terceiro) e o 34º (trigésimo quarto) mês da concessão, em embarque e desembarque.

179. Quanto à possibilidade de inclusão da construção de uma nova pista de pouso e decolagem (PPD) em Navegantes, verifica-se que a pista existente é capaz de atender a demanda prevista para o horizonte da concessão. Além disso, os estudos de engenharia do aeroporto evidenciam que a frota considerada no projeto atende de forma satisfatória os destinos considerados no Estudo de Mercado, afastando eventuais prejuízos para as operações comerciais. Diante disso, não se justifica a previsão de obrigatoriedade da construção de uma PPD no Aeroporto de Navegantes.

180. No que concerne à suposta subestimativa das projeções de demanda de passageiros e cargas para o referido aeroporto, as projeções constantes nos estudos foram objeto de detida análise desta

unidade técnica, conforme item 5.3.1 deste relatório, verificando-se inclusive uma inconsistência de contagem em dobro de carga de correio nos aeroportos de Manaus, Curitiba e Goiânia.

181. Ademais, os dados de movimentação de carga no Teca de Navegantes fornecidos pela Infraero não são compatíveis com os dados apresentados pela Facisc. De acordo com a Facisc, na última década, o aeroporto movimentou em média 4,7 mil ton/ano e, em 2014, alcançou-se a marca de 6,3 mil ton/ano (peça 64, p. 11). De acordo com os dados da Infraero, de 2012 a 2019, o aeroporto movimentou em média 2,36 mil ton/ano e, em 2014, o Teca movimentou 2,11 mil ton (dados disponíveis em <https://transparencia.infraero.gov.br/estatisticas/>). Ou seja, os dados da Facisc é que estão aparentemente superestimados.

182. Dessa forma, as alegações apresentadas pela Pac Log e pela Facisc não se sustentam, ante a presente análise dos EVTEA realizada por esta unidade técnica, juntamente com a avaliação da SAC por meio da nota técnica constante na peça 70.

183. Considerando que não há repercussões em direitos subjetivos das entidades que justifiquem razão legítima para intervirem no processo, propõe-se o indeferimento dos pedidos de habilitação como interessadas apresentados pela empresa Pac Logística e Hangaragem Ltda. e pela Federação das Associações Empresariais de Santa Catarina – Facisc.

184. Além desses dois pedidos, foi acostado à peça 71 destes autos um expediente assinado pelo Senador Wellington Fagundes, em que solicita ao Ministro Augusto Nardes, relator destes autos, que avalie a exclusão da obrigatoriedade da participação societária do operador aeroportuário nos consórcios que apresentarem propostas nesta 6ª rodada de concessão de aeroportos.

185. Em síntese, segundo o documento encaminhado, há risco ao programa de concessões ao se excluir a referida obrigatoriedade, haja vista que a prestação do serviço aeroportuário ficaria em segundo plano.

186. A questão foi analisada no item 5.3.3 desta instrução. De fato, existe um *trade-off* entre privilegiar a qualidade da prestação do serviço, ao se exigir participação de operador aeroportuário no consórcio licitante, e favorecer a concorrência do certame licitatório, ao permitir a contratação desse operador pela futura concessionária.

187. Todavia, ainda que o consórcio controlador não conte com a participação de operador aeroportuário, é interesse primário da concessionária assegurar que a operação aeroportuária irá transcorrer da melhor forma, pois, ao fim e ao cabo, problemas na operação certamente irão comprometer a atratividade e a capacidade de geração de receita do aeroporto.

188. Existe, nesse aspecto, uma convergência de interesses entre a boa operação aeroportuária e a rentabilidade do aeroporto. É razoável supor, portanto, que a concessionária, ainda que não conte com um operador aeroportuário no seu quadro societário, irá se empenhar para garantir uma boa operação do aeroporto.

189. Dessa forma, propõe-se encaminhar ao Senador Wellington Fagundes cópia da presente instrução e da deliberação a ser adotada pelo TCU.

8. VRF E BENEFÍCIOS DE CONTROLE

190. O volume de recursos fiscalizados (VRF) no presente processo corresponde ao somatório dos valores presentes das receitas tarifárias e não-tarifárias estimadas para todo o prazo da concessão que, de acordo com o item 2.9 da minuta contratual (peça 79, p. 15), são os seguintes:

- a) R\$ 7.454.588.699,49 para o Bloco Sul;
- b) R\$ 3.559.126.308,92 para o Bloco Central;

c) R\$ 3.635.371.286,73 para o Bloco Norte.

191. Assim sendo, o VRF do presente processo é de R\$ 14.649.086.295,14.

192. Quanto aos benefícios do controle, destaca-se o aprofundamento do debate acerca das relevantes alterações implementadas nesta rodada de concessão, como a permissão para que as proponentes possam contratar o operador aeroportuário e a exclusão do ateste da exigência de viabilidade econômica das propostas por instituição financeira.

193. Houve também a correção de impropriedades nas projeções de demanda de carga dos aeroportos de Curitiba, Manaus e Goiânia e a correção de diversas impropriedades nos estudos de engenharia dos aeroportos de Curitiba, Foz do Iguaçu, Londrina, Petrolina e Imperatriz.

9. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

a) Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) considerar atendidas as exigências da Instrução Normativa-TCU 81/2018 com relação aos documentos desta 6ª rodada de concessão de aeroportos;

b) indeferir os pedidos de habilitação como interessados neste processo apresentados pela empresa Pac Logística e Hangaragem Ltda. e pela Federação das Associações Empresariais de Santa Catarina – Facisc, com fundamento no art. 146, §2º, do Regimento Interno TCU.

c) encaminhar ao Senador Wellington Fagundes, em atenção ao expediente acostado à peça 71 destes autos, cópia da presente instrução, bem como da deliberação que o Tribunal vier a adotar.

À consideração superior.

SeinfraRodoviaAviação/3ª DT, em 18/11/2020

(Assinado eletronicamente)

Carlos Cesar Modena

AUFC - Mat. 2.678-6

André Luiz de A. Farias

AUFC – Mat. 9483-8

Lucas Massahiro Kokubu

AUFC – Mat. 8577-4

Maria Gabriela Nascimento Aleixo

AUFC – Mat. 10172-9

Pedro da Cunha Guedes de Freitas

AUFC – Mat. 10655-0