

GRUPO I – CLASSE V – Plenário  
TC 028.391/2020-9.

Natureza: Acompanhamento.

Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Aviação Civil; Secretaria Nacional de Aviação Civil

Representação legal: Marly de Araujo Lins Bahia (1.135/OAB-RN), representando Valerio Augusto Varela de Melo; Madson Vidal Matias Melo (5355/OAB-RN), representando Marilene Leal Meireles; Marly de Araujo Lins Bahia (1.135/OAB-RN), representando Georgina Varela de Melo; Madson Vidal Matias Melo (5355/OAB-RN), representando Bernardino Ferreira Meireles; Esequias Pegado Cortez Neto (426-A/OAB-RN), representando Fazenda Arvoredo S/A; Marly de Araujo Lins Bahia (1.135/OAB-RN), representando Christiana Varela de Melo; Marly de Araujo Lins Bahia (1.135/OAB-RN), representando Milvia Maria Varela de Melo; Diogenes da Cunha Lima (256/OAB-RN), representando Mario Queiros de Lima; Daniel Gustavo Santos Roque (31195/OAB-SP) e Gustavo Carneiro de Albuquerque, representando Agência Nacional de Aviação Civil.

**SUMÁRIO:** ACOMPANHAMENTO. RELICITAÇÃO. LEI 13.448/2017. AEROPORTO DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE. ESTUDOS DE VIABILIDADE TÉCNICA, ECONÔMICA-FINANCEIRA E AMBIENTAL. INDENIZAÇÃO DOS BENS REVERSÍVEIS NÃO AMORTIZADOS. CÁLCULO NÃO FINALIZADO. PENDÊNCIAS LEGAIS E NORMATIVAS QUE IMPEDEM A PUBLICAÇÃO DO EDITAL DE LICITAÇÃO. AUDIÊNCIA PÚBLICA. FRAGILIDADES NA METODOLOGIA ADOTADA PELA ANAC. RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÕES.

## RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, com os devidos cuidados em relação ao sigilo comercial referente ao montante a ser indenizado ao atual concessionário, a instrução elaborada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (peça 163), que contou com a anuência dos dirigentes daquela unidade técnica (peças 164 e 165):

### INTRODUÇÃO

Tratam os autos de acompanhamento da relicitação da concessão do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante/RN (“Asga”), nos termos da Lei 13.448/2017 e do Decreto 9.957/2019.

### HISTÓRICO

1. 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.

2. 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.

3. O Asga foi qualificado no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República – PPI em 24/8/2020 por meio do Decreto 10.472/2020.

4. Os EVTEA foram submetidos à consulta pública em abril/2020, tendo sido disponibilizados os relatórios de contribuições da referida consulta (peça 45).

5. Em 25/6/2021, por meio do ofício 296/2021/GAB-ANAC (peças 29 e 80), a ANAC encaminhou a documentação relativa ao processo de relicitação do ASGA, tendo sido complementada em 2/7/2021, mediante ofício 311/2021/GAB-ANAC (peça 72). O Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) entregue incorpora a análise das contribuições referentes ao EVTEA e diretrizes governamentais para a relicitação (peças 81 e 108).

6. Em 28/7/2021 a unidade técnica entendeu que o levantamento incompleto das indenizações eventualmente devidas ao concessionário anterior, apesar de não influenciar no *valuation* da concessão, estaria em desacordo com o regramento imposto pela Lei de Relicitação, e encaminhou o assunto para eventuais considerações do Gabinete do Relator (peças 112-114).

7. O Relator inicialmente anuiu à opinião da unidade técnica em relação à incompletude dos EVTEA apresentados (peça 115), entretanto, tal decisão foi agravada às peças 122 e 125, o que motivou novo juízo do Relator no sentido de estabelecer como prazo inicial para análise do processo a data de 04/10/2021, em razão do envio de nova documentação preliminar relativa aos cálculos indenizatórios dos bens reversíveis não-amortizados da concessionária Inframérica (peça 129).

#### **VISÃO GERAL**

8. O estudo de viabilidade do Asga foi elaborado pelo Grupo de Consultores em Aeroportos (GCA), consórcio formado pelas empresas Moysés & Pires, Infraway, Bacco, CPEA e Terrafirma.

9. O Aeroporto de Natal está localizado no município São Gonçalo do Amarante, no estado do Rio Grande do Norte, a aproximadamente 33 km do centro de Natal/RN, tendo sido o primeiro aeroporto do país a ser concedido à iniciativa privada. O contrato de concessão foi assinado em 28/11/2011 (data de eficácia 24/01/2012) pelo consórcio Inframérica, formado pelas empresas Corporación América e Infravix, com prazo de 28 anos.

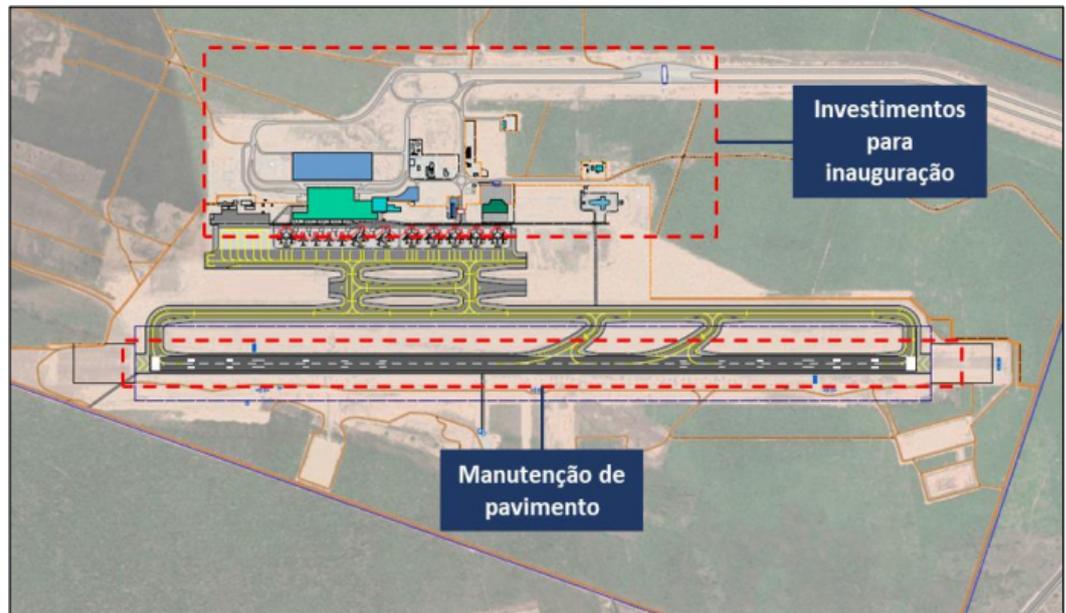
10. A inauguração do Asga foi realizada em maio de 2014, absorvendo, assim, todas as movimentações de aviação comercial antes realizadas no Aeroporto Internacional Augusto Severo (SBNT), que passou a ser dedicado às operações militares.

11. As obras de construção dos sistemas de pistas e pátios e parte do acesso viário do aeroporto foram realizadas pelo 1º Batalhão de Engenharia de Construção - 1º BEC e segundo informações do Banco de Dados do SAC/Minfra, custaram R\$ 94.423.947,78, a preços de 2005 (Tabela 1-116: Estimativa de Investimentos Realizados pelo 1º Batalhão de Engenharia de Construção do Estudo de Engenharia e afins, Relatório 02 disponível à peça 76, p. 296).

12. Já a concessionária Inframérica realizou as obras de construção das edificações e do sistema viário que compõem o sítio e segundo informações do Banco de Dados do SAC/Minfra, custaram R\$ 390.493.136,77, sem informação da data-base, (Tabela 1-117: Resumo de Investimentos Realizados para Inauguração pela Inframérica do Estudo de Engenharia e afins, Relatório 02 disponível à peça 76, p. 297). Além dessas obras, a Pista de Pouso e Decolagem - PPD passou por intervenções no pavimento devido a problemas de escorregamento da camada de capa do revestimento asfáltico em relação à camada de binder. A intervenção consistiu na remoção de 7 cm da capa em 2.100 m de comprimento e 16 m de largura, seguida de

recapeamento dessa camada. A figura a seguir ilustra as áreas que foram executadas pela concessionária.

**Figura 1** – Obras e investimentos realizados pela Inframerica



Fonte: Google Earth e consórcio GCA, apud: Figura 1-528: Obras e investimentos realizados pela Inframerica dos Estudos de engenharia e afins – Relatório 02 (peça 76, p. 299)

13. Tanto em relação às obras realizadas pelo 1º BEC quanto para as da concessionária Inframerica não foram apresentados detalhamentos e memoriais desses custos.

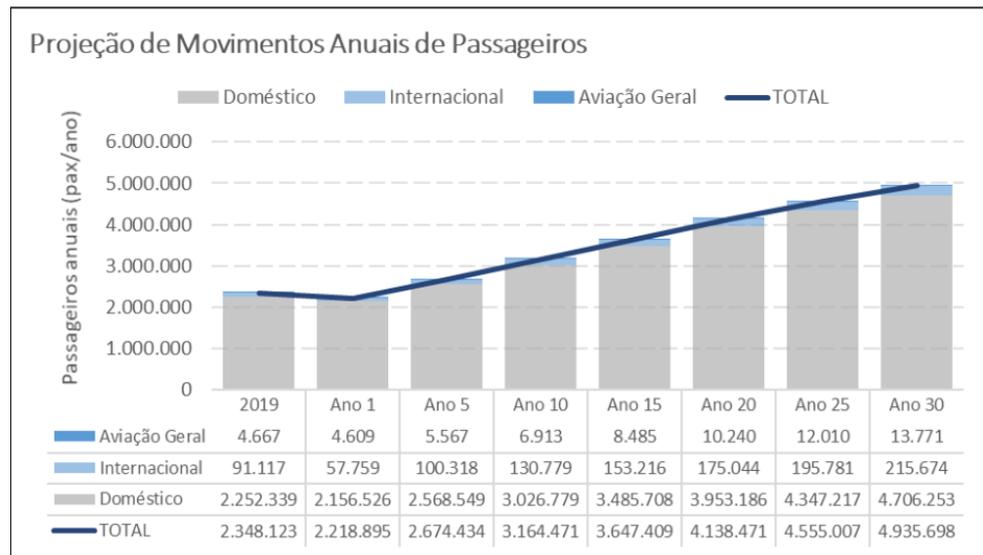
14. Em 2019, o Asga figurou como o 21º aeroporto mais movimentado do país, tendo processado cerca de 2,3 milhões de passageiros, o que equivale a 2,2% do tráfego total em aeroportos brasileiros daquele ano (peça 72, p. 32).

15. Em relação ao total de movimentos de aeronaves em 2019, o Asga registrou 18 mil operações, das quais 83% de movimentos domésticos regulares, 7% não regulares domésticos, 5% aviação geral doméstica e 3% de movimentos internacionais regulares. Essas operações foram realizadas por treze companhias aéreas, três delas responsáveis por 94% dos movimentos: Gol (39%), Latam (30%) e Azul (25%). (peça 72, p. 33).

16. Com relação ao perfil das aeronaves operadas em 2019 no Asga, 91% das operações regulares, domésticas e internacionais, foram realizadas por aeronaves de classe de envergadura C, predominantemente os modelos Boeing 737-800 (32%), Airbus A321-2 (18%), ATR72 (18%) e Airbus A320-2 (16%). Em seguida estão as aeronaves de classe E, voltadas essencialmente ao atendimento internacional, que representaram 2% das operações do Aeroporto. O Airbus A330-200 foi responsável por 81% dos movimentos desta classe. (peça 72, p. 33).

17. A figura a seguir, apresenta a projeção de Movimentos Anuais de Passageiros, segmentada entre doméstico, internacional e aviação geral, para cada 5 (cinco) anos por um período de 30 anos de acordo com as projeções apresentadas nos Estudos de Mercado.

Figura 2 – Gráfico da projeção de movimentos anuais de passageiros



Fonte: Consórcio GCA, apud: Figura 2-29: Gráfico da projeção de movimentos anuais de passageiros dos Estudos de engenharia e afins – Relatório 02 (peça 76, p. 450)

18. A partir das projeções de demanda apresentadas no Relatório 1 – Estudos de Mercado, foram realizadas diversas análises frente à capacidade dos sistemas de infraestrutura do aeroporto de Natal para se identificar os momentos mais adequados para que sejam realizadas as intervenções de infraestrutura visando manter a capacidade dos sistemas sempre acima da demanda projetada e garantir o nível de serviço.

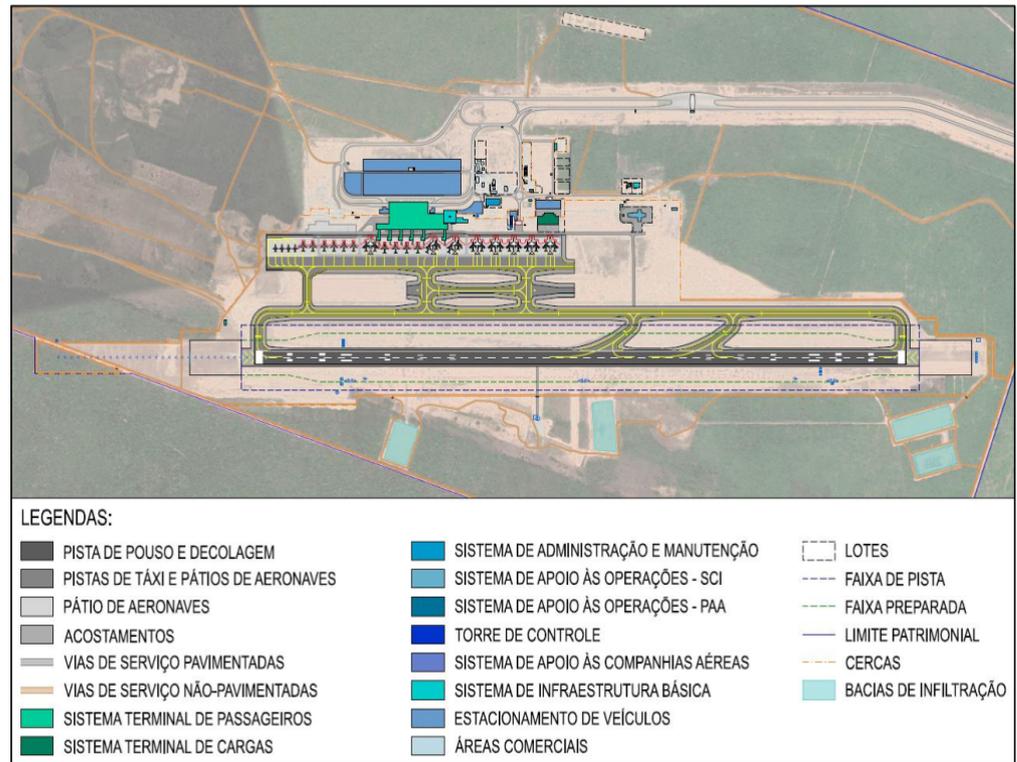
19. As principais intervenções propostas por esse estudo até a implantação final foram as seguintes:

- a) **Pista de Pouso e Decolagem e Pistas de Táxi:** ampliação do ALS da cabeceira 12, adequação do sistema de drenagem ao sul da PPD, e ampliação de pista de táxi de pátio e implantação de pista de táxi de acesso;
- b) **Pátio de Aeronaves:** ampliação do pátio de aeronaves comercial e relocação e remodelamento do pátio de aviação geral;
- c) **Terminal de Passageiros:** implantação de passarela metálica no 2º pavimento conectando a sala de embarque à circulação vertical de acesso a sala de desembarque doméstica e ampliação do estacionamento de veículos;
- d) **Sistema de Infraestrutura de Aeronáutica:** adequação de Auxílios à Navegação existentes, do Balizamento Luminoso, Sinalização Vertical e Sistema de Docagem, bem como ampliação do sistema ALSF-1 e obras associadas;
- e) **Área Patrimonial:** desapropriação de área de terceiros para a ampliação do

ALS;

20. A figura a seguir ilustra o desenvolvimento final do sítio aeroportuário com as intervenções propostas.

Figura 3 - Desenvolvimento final do sítio aeroportuário



Fonte: consórcio GCA, apud: Figura 2-63: Desenvolvimento final do sítio aeroportuário dos Estudos de engenharia e afins – Relatório 02 (peça 76, p. 539)

21. No plano de desenvolvimento foram previstas três fases de implantação das obras. A seguir são apresentadas as principais obras para cada fase (peça 76, p. 561, 580 e 592):

Figura 4 – Faseamento das Obras do Asga

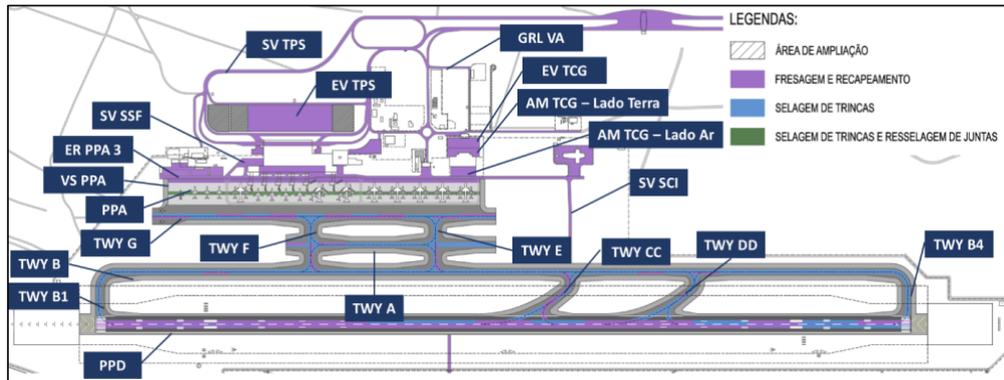
Fase 1 (2023-2024)	Fase 2 (2029-2031)	Fase 3 (2039-2041)
<ul style="list-style-type: none"> <li>Ampliação do ALS da cabeceira 12</li> <li>Ampliação do sistema de drenagem</li> <li>Reforma do TPS</li> <li>Ampliação do estacionamento do TPS</li> <li>Implantação de sistema viário de acesso às novas áreas de apoio às operações</li> <li>Construção de edificação de manutenção e preparo dos lotes de manutenção das companhias aéreas e de serviços aeroportuários</li> <li>Implantação de cercas operacional ao sul da PPD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ampliação do estacionamento do TPS</li> <li>Ampliação da Taxiway G e Construção da Taxiway H</li> <li>Ampliação do Pátio 3</li> <li>Novas instalações de manutenção, manutenção das companhias aéreas, comissaria e serviços aeroportuários</li> <li>Implantação de cercas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ampliação do estacionamento de veículos do TPS</li> <li>Ampliação da Taxiway G</li> <li>Ampliação do Pátio 3</li> <li>Novas instalações de manutenção, manutenção das companhias aéreas, comissaria e serviços aeroportuários</li> </ul>

Fonte: elaboração própria

22. Além dos custos de investimentos no desenvolvimento do sítio aeroportuário, também foram considerados custos relacionados a manutenção dos componentes pavimentados já

existentes e os implementados na fase de desenvolvimento. A figura a seguir demonstra a manutenção dos pavimentos existentes para a fase 01.

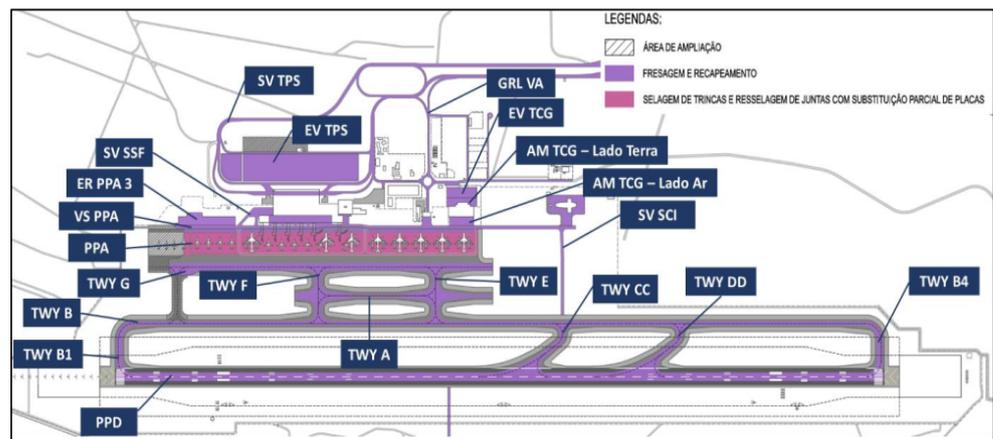
**Figura 5 - Manutenção dos pavimentos existentes para a fase 01**



Fonte: consórcio GCA, apud: Figura 2-174: Manutenção dos Pavimentos Existentes – Fase 01 dos Estudos de engenharia e afins – Relatório 02 (peça 76, p. 704)

23. A figura a seguir demonstra a manutenção dos pavimentos existentes para a fase 02.

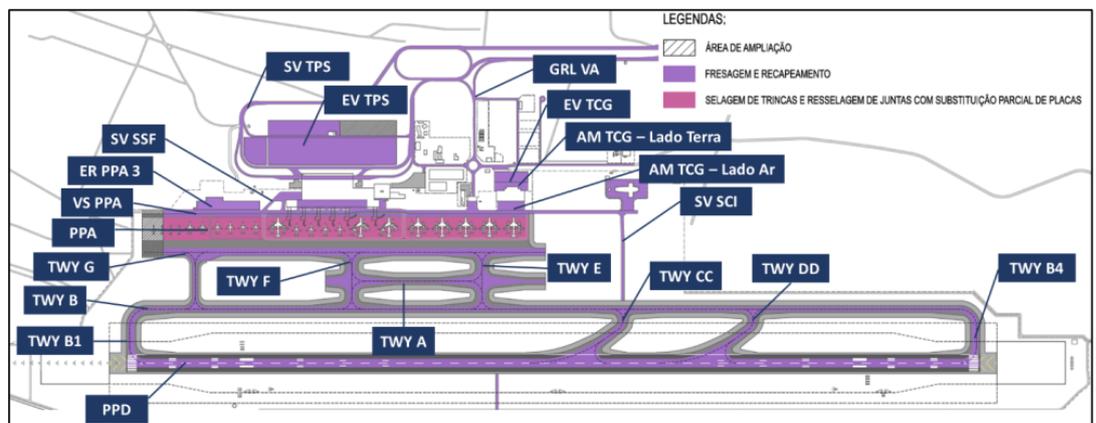
**Figura 6 - Manutenção dos pavimentos existentes para a fase 02**



Fonte: consórcio GCA, apud: Figura 2-176: Manutenção dos Pavimentos Existentes – Fase 02 dos Estudos de engenharia e afins – Relatório 02 (peça 76, p. 705)

24. A figura a seguir demonstra a manutenção dos pavimentos existentes para a fase 03.

**Figura 7 - Manutenção dos pavimentos existentes para a fase 03**



Fonte: consórcio GCA, apud: Figura 2-178: Manutenção dos Pavimentos Existentes – Fase 03 dos Estudos de engenharia e afins – Relatório 02 (peça 76, p. 706)

25. A tabela a seguir apresenta os valores de custos de investimentos consolidados para todas as fases incluindo nos custos de investimentos de desenvolvimento o CAPEX Ambiental, definido nos Estudos Ambientais, e o Reinvestimento em Ativos, definido na Avaliação Econômico-Financeira.

**Figura 8 - CAPEX resumo geral**

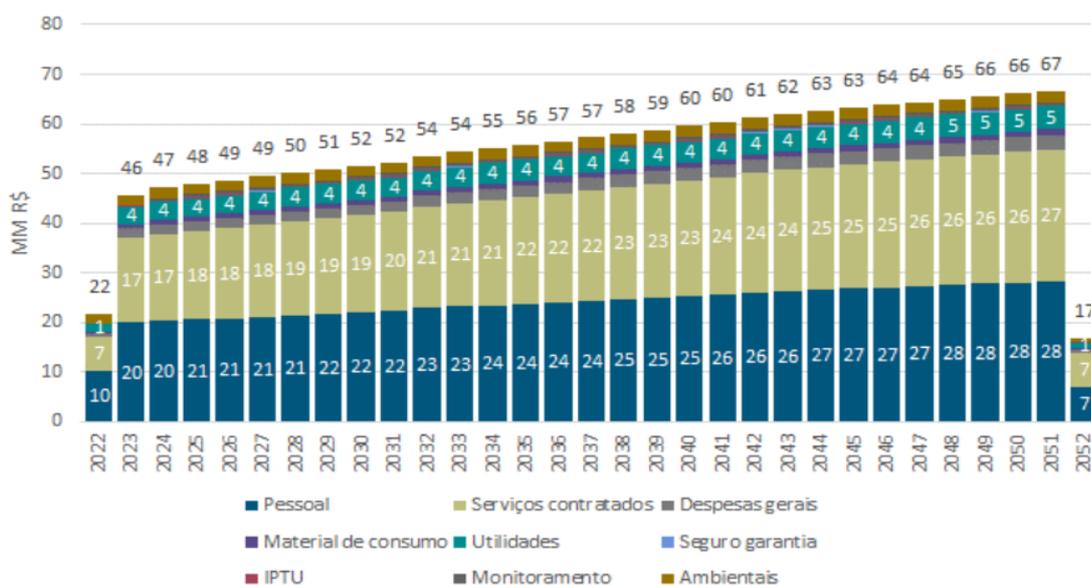
ITEM	DESCRIÇÃO	FASE 1	FASE 2	FASE 3
D+A	DESENVOLVIMENTO <sup>(1)</sup>	R\$ 48.566.896,91	R\$ 16.754.936,83	R\$ 10.668.254,97
R	RECUPERAÇÃO	R\$9.591.655,48	R\$24.008.977,91	R\$25.002.580,99
P	PATRIMONIAL	R\$ 1.109.853,85	-	-
RA	REINVESTIMENTOS EM ATIVOS <sup>(2)</sup>	R\$ 55.585.387,03	R\$ 57.990.894,60	R\$ 59.638.803,65
RESUMO POR FASE		R\$ 114.853.793,27	R\$ 98.754.809,34	R\$ 95.309.639,61
<b>RUSUMO GERAL</b>		<b>R\$ 308.918.242,22</b>		

(1) Inclui os valores de CAPEX Ambiental definidos no relatório de Estudos Ambientais

(2) Os valores relativos a Reinvestimentos em Ativos foram definidos na Avaliação Econômico-Financeira.

Fonte: consórcio GCA, apud: Tabela 3-21: CAPEX resumo geral dos Estudos de engenharia e afins – Relatório 02 (peça 76, p. 781)

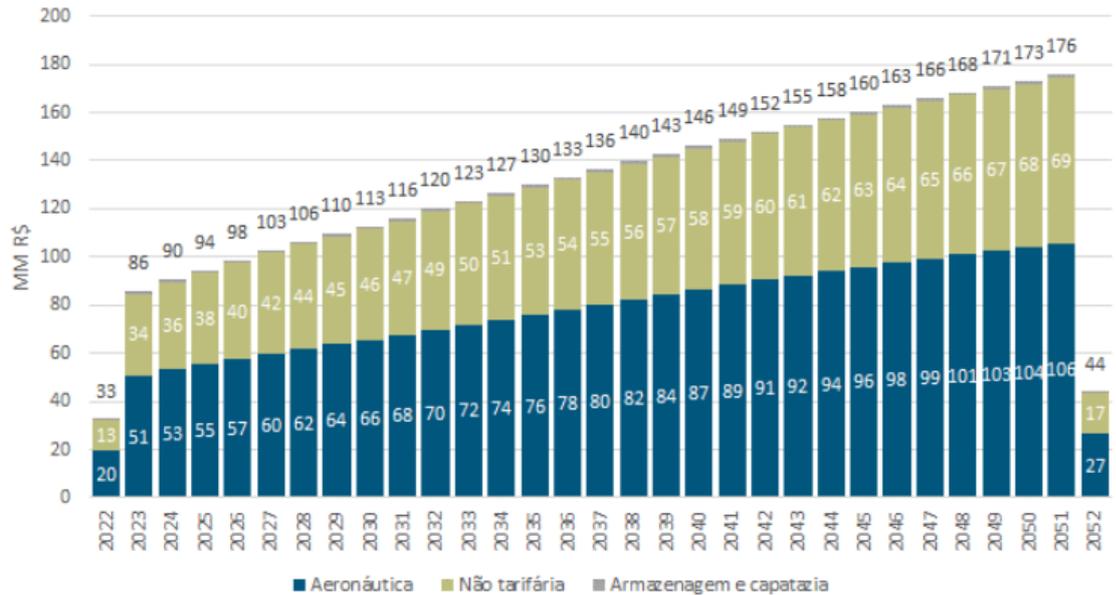
26. Há previsão de crescimento dos custos e despesas totais de operação do aeroporto, passando de R\$ 46 milhões em 2023 para R\$ 67 milhões em 2051, conforme figura abaixo. Observa-se que os custos com pessoal e serviços contratados respondem pela maior parcela dos custos e despesas incorridos pelo concessionário (42% e 40% do total em 2051, respectivamente).

**Figura 9 – Projeção dos custos e despesas totais ao longo da concessão**


Fonte: consórcio GCA, apud: Figura 23-39: Projeção dos custos e despesas totais ao longo da concessão da Avaliação econômico-financeira – Relatório 04 (peça 75, p. 821)

27. A figura a seguir consolida a projeção do total de receitas do futuro concessionário do Aeroporto. O crescimento previsto é de 2,6% ao ano, passando de R\$86MM em 2023 para R\$176MM em 2051. Observa-se que a receita aeronáutica (60% do total em 2051) responde pela maior parcela das receitas do concessionário.

**Figura 10 – Projeção das receitas totais ao longo da concessão**



Fonte: consórcio GCA, apud: Figura 15-44: Projeção das receitas totais ao longo da concessão dos Estudos de Mercado – Relatório 01 (peça 72, p. 397)

**METODOLOGIA E ESCOPO**

28. 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.

29. 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 (peça 156). 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.

30. A partir dos macrotemas presentes em cada estudo, os riscos respectivos 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.

31. 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.

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



Figura 11 - Escopo de análise da desestatização

Fonte: Elaboração própria.

33. O escopo deste trabalho foi aprovado pelo Diretor (peça 157) e pelo Dirigente da unidade (peça 158), nos termos da IN-TCU 81/2018, art. 9º, § 6º.

34. No escopo da análise da presente instrução foi verificado quanto à proposta de desenvolvimento do sítio aeroportuário se os resultados obtidos foram baseados em parâmetros objetivos e relacionados a empreendimentos de tipologia semelhantes.

35. Não se constituiu escopo deste trabalho a análise crítica desses parâmetros, sua adequação, bem como avaliação e necessidade das soluções propostas. Ademais, cabe destacar que tais soluções não vinculam o futuro concessionário, constituindo-se apenas em premissas para as estimativas dos custos de investimentos.

36. No que se refere à indenização, além da documentação entregue inicialmente, foram objeto de análise também a documentação contida no processo SEI Anac 00058.032606/2020-09, que trata do cálculo indenizatório dos investimentos vinculados a bens reversíveis não amortizados. Em especial, analisou-se principalmente o teor da Nota Técnica 23/2021/GEIC/SRA – a qual estabeleceu os valores devidos decorrentes do Contrato de Empreitada Global com o Consórcio Engeport, os quais representam a parcela preponderante do montante estimado como indenizável para a concessionária.

37. Destaca-se também que a análise relacionada aos valores estimados de indenização pelos ativos não amortizados foi limitada aos documentos gerados até a data de conclusão deste Relatório, considerando que até o momento inexistente valor indenizatório certificado e aprovado pela Diretoria Colegiada da Anac.

38. Por fim, as análises realizadas referentes aos itens avaliados que não resultarem em irregularidades serão tratadas na forma de anexos e/ou apêndices ao final do Relatório.

**EVENTUAL INDENIZAÇÃO AO CONCESSIONÁRIO ATUAL RELATIVA AOS BENS REVERSÍVEIS AINDA NÃO AMORTIZADOS**

39. Os achados oriundos da fiscalização restringiram-se a constatações feitas durante os procedimentos relativos à indenização pelos bens reversíveis ainda não amortizados, em que foram constatadas certas falhas, conforme descritas nos tópicos a seguir.

**I. Precariedade dos valores relativos à eventual indenização pelos ativos ainda não amortizados**

40. Verificou-se que os valores estimados nos EVTEA para eventual indenização pelos bens reversíveis ainda não amortizados da Concessionária Inframérica foram calculados apenas a partir de critérios contábeis, em desacordo com a metodologia própria da agência, e ainda estão pendentes de apreciação pela Diretoria Colegiada, inexistindo parecer da auditoria independente sobre esses valores.

41. Nos termos dos arts. 17 e 18 da Lei 13.448/2017, o estudo técnico, incluído o levantamento das indenizações, deve ser realizado de forma **precisa, clara e suficiente**, e o valor que deve constar deste estudo relativo à indenização, a ser previamente submetido a escrutínio público, refere-se, no entender da unidade técnica, ao valor calculado na forma disciplinada em ato normativo próprio da Anac, por interpretação do disposto no § 2º do art. 17 da Lei de Relicitação:

Art. 17. O órgão ou a entidade competente promoverá o estudo técnico necessário de forma **precisa, clara e suficiente** para subsidiar a relicitação dos contratos de parceria, visando a assegurar sua viabilidade econômico-financeira e operacional.

§ 1º Sem prejuízo de outros elementos fixados na regulamentação do órgão ou da entidade competente, deverão constar do estudo técnico de que trata o **caput** deste artigo:

(...)

VII - o levantamento de **indenizações** eventualmente devidas ao contratado pelos investimentos em bens reversíveis vinculados ao contrato de parceria realizados e não amortizados ou depreciados.

§ 2º **A metodologia para calcular as indenizações de que trata o inciso VII do § 1º deste artigo será disciplinada em ato normativo do órgão ou da entidade competente.**

Art. 18. **O órgão ou a entidade competente submeterá os estudos de que trata o art. 17 desta Lei a consulta pública**, que deverá ser divulgada na imprensa oficial e na internet, contendo a identificação do objeto, a motivação para a relicitação e as condições propostas, entre outras informações relevantes, e fixará prazo de no mínimo 45 (quarenta e cinco) dias para recebimento de sugestões. (grifo nosso)

42. Também o Decreto 9.957/2019, que regulamenta a Lei de Relicitação, exige que o valor a ser calculado pela agência seja previamente certificado por empresa de auditoria independente:

Art. 11. Serão descontados do **valor calculado pela agência reguladora competente**, a título de indenização pelos bens reversíveis não amortizados ou depreciados vinculados ao contrato de parceria, de que trata o inciso VII do § 1º do art. 17 da Lei nº 13.448, de 2017:

(...)

§ 2º O pagamento dos valores de que trata o **caput** será **condição para o início do novo contrato de parceria**, nos termos do disposto no § 3º do art. 15 da Lei nº 13.448, de 2017, sem prejuízo de outros valores a serem apurados e pagos posteriormente, decorrentes de decisão judicial, arbitral ou outro mecanismo privado de resolução de conflitos, na forma prevista no inciso IV do **caput** do art. 8º.

§ 3º O cálculo da indenização de que trata o **caput** será **certificado por empresa de auditoria independente** de que trata o parágrafo único do art. 7º. (Grifou-se).

43. A regra colocada no inciso VII do § 1º do art. 17 da lei é clara a respeito do levantamento das indenizações: este deve ser realizado de acordo com a metodologia própria de cálculo, *in casu* a estabelecida pela Resolução Anac 533/2019.

44. Os valores de indenização constantes dos EVTEA submetidos à Consulta Pública Anac 2/2021 tratam tão somente de uma estimativa baseada em critérios contábeis, relativa aos bens reversíveis constantes do ativo intangível da concessionária, mas que não considera a metodologia de cálculo estipulada na Resolução Anac 533/2019.

**Figura 12 – Estimativa de indenização considerada no EVTEA**

Estimativa de indenização sobre investimentos em bens reversíveis	Unidade	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Demonstrações Financeiras do aeroporto (valores constantes - R\$@jan/2020)										
Ajuste inflacionário	Jan.20	1,52	1,43	1,35	1,23	1,13	1,10	1,05	1,02	Valor para modelo financeiro
Investimentos em bens reversíveis	Mil R\$	3	4	717.005	765.404	772.710	765.984	774.545	766.360	-766,36
<b>Infraestrutura</b>										
Saldo no ano anterior	Mil R\$	-	-	-	717.002	764.688	772.012	765.304	773.342	
Adições	Mil R\$	-	-	340.723	90	555	1.779	4.728	1.395	
Baixas	Mil R\$	-	-	-	-	11	392	594	148	
Transferências	Mil R\$	-	-	383.316	64.746	17.199	1.365	13.775	2.508	
Amortização no ano	Mil R\$	-	-	7.037	17.150	10.420	9.459	9.871	12.300	
Saldo no ano	Mil R\$	-	-	717.002	764.688	772.012	765.304	773.342	764.798	
<b>Software</b>										
Saldo no ano anterior	Mil R\$	-	3	4	3	716	698	680	1.203	
Adições	Mil R\$	3	3	-	-	-	-	253	406	
Baixas	Mil R\$	-	-	-	-	-	-	-	-	
Transferências	Mil R\$	-	-	-	723	-	-	290	-	
Amortização no ano	Mil R\$	-	1	1	10	18	18	19	47	
Saldo no ano	Mil R\$	3	4	3	716	698	680	1.203	1.562	
<b>Amortização no período</b>										
Infraestrutura - alíquota de amortização no ano	%	0,0%	0,0%	-1,0%	-2,2%	-1,3%	-1,2%	-1,3%	-1,6%	
Software - alíquota de amortização no ano	%	0,0%	-25,0%	-33,3%	-1,4%	-2,5%	-2,6%	-1,6%	-2,9%	

Fonte: SBSG\_Inputs\_auxiliares\_diversos\_2.00.xlsx

45. De acordo com a metodologia estabelecida pela própria agência, **o caráter reversível do bem, e a conseqüente indenização a ele relacionada, não estão atrelados à contabilidade apresentada pela concessionária**, conforme art. 2º, § 3º, da Resolução Anac 533/2019:

Art. 2º (...)

§ 3º A reversibilidade do bem e o direito de indenização nos termos desta Resolução **independentem** das práticas contábeis adotadas pela Concessionária. (grifo nosso)

46. É importante registrar que, por ocasião da análise da 4ª rodada de concessão de aeroportos (Porto Alegre, Florianópolis, Salvador e Fortaleza), o TCU decidiu condicionar a publicação dos editais de concessão à inclusão, no âmbito das discussões públicas os antecedentes, das informações constantes nos estudos de viabilidade, de forma a disponibilizar ao público documentos que permitissem identificar claramente as metodologias, premissas e estimativas aferidas, calculadas e utilizadas na tomada de decisão do Poder Público (Acórdãos 925/2016, 926/2016, 956/2016 e 957/2016, todos do Plenário, relator Min. Walton Alencar Rodrigues).

47. A submissão dos cálculos da indenização ao escrutínio público é fundamental para garantir a necessária transparência aos valores a serem ressarcidos pela União a título de indenização. Segue excerto do Voto do Ministro Relator dos acórdãos acima elencados:

Entende-se, como razão de ser das audiências públicas, que a sociedade tem o direito de conhecer e discutir a respeito do mérito das escolhas apresentadas pelos órgãos reguladores, sendo essa a essência das consultas e audiências públicas, o aperfeiçoamento, segundo os órgãos competentes, das soluções apresentadas. **Não se trata de meros requisitos formais a serem cumpridos, mas do pleno exercício da participação democrática da sociedade, nas deliberações das agências, como forma de assegurar aos órgãos um mínimo de debate e legitimidade de suas escolhas.** Disso decorre a relevância da participação popular em matérias de evidente interesse público. (grifo nosso)

48. Nessa linha, verificou-se que **os valores de indenização calculados preliminarmente pela Anac [SIGILOSO] são cerca de [SIGILOSO]% menores em relação aos considerados nos EVTEA (R\$ 766,4 milhões)**, o que distorce em grande medida os valores divulgados na audiência pública.

49. Nota-se também que **a prática atual adotada no setor aeroportuário também difere da praticada no setor rodoviário**, dado que, no caso da relicitação da BR-040, por exemplo, EPL e ANTT já estão sendo assessoradas por empresa de consultoria técnica e avaliação independente tanto para avaliação do cumprimento das obrigações assumidas no termo aditivo de relicitação e das condições financeiras da concessionária, como para a realização dos cálculos dos valores devidos de indenização (TC 008.508/2020-8, Rel. Min. Ana Arraes).

50. A Nota Técnica 23/2021/GEIC/SRA da Anac, de 1/10/2021 (peça 151), apresenta o cálculo preliminar da eventual indenização a ser paga à Concessionária Inframerica pelos investimentos realizados em bens reversíveis ainda não totalmente amortizados, em particular a análise do contrato de empreitada global 005/ENG/2012 (Contrato EPC), de 15/8/2012, firmado entre a Inframerica e o Consórcio Construtor Engeport, formado pelas empresas Engevix S.A. e Helpport S.A., ambas partes relacionadas da concessionária à época da assinatura do contrato de construção, que tinha como objeto (peça 151, p. 17):

2.01 O presente contrato tem por objetivo, pelo **regime de Empreitada a Preço Global**, a contratação da CONTRATADA para a Construção Parcial do Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante considerando o **Terminal de Passageiros (TPS), Terminal de Cargas (TECA), Torre de Controle (TWR) inclusive Equipamentos de Navegação, Serviço de Prevenção, Salvamento e Combate Contra Incêndio em Aeródromos Civis (SESCINC), Controle de Acesso ao Aeroporto (CAA), Controle de Acesso ao Pátio (CAP), Central de Utilidades (CUT), Sistema de Infraestrutura – Lagoa de Estabilização, Estação de Tratamento de Esgoto (ETE), Sistema de Abastecimento de Água e o Sistema Viário (Lado Terra)**, incluindo o gerenciamento, fornecimento de materiais, equipamentos e mão de obra, que são apresentados em maior nível de detalhe na Proposta Técnico-Comercial.

51. O valor final do referido contrato, após os dois termos aditivos pactuados, foi de R\$ [SIGILOSO] milhões. Entretanto, o valor apresentado na lista de bens referentes a esse contrato foi contabilizado como sendo da ordem de R\$ 568 milhões, sendo R\$ 516 milhões considerado como custo líquido de aquisição para fins indenizatórios. Este último montante representa, segundo a Anac, 85% do valor total líquido da indenização solicitada pela concessionária (peça 151, p. 11).

52. Entretanto, tais valores não podem ser considerados como incontroversos, vez que devem ser objeto de contraditório e a ampla defesa para a concessionária nos termos do art. 7º, parágrafo único da Resolução Anac 533/2019. **Essa contestação da concessionária foi apresentada somente em 19/11/2021 (peças 159-161), muito após a data de ingresso dos estudos no TCU, e segue até o momento sem avaliação da agência em relação ao seu mérito.**

53. Além disso, a análise dos valores de indenização não foi submetida à apreciação da Diretoria Colegiada da Anac, a qual compete deliberar sobre a extinção de contratos de concessão, em consonância com o art. 11, inciso VI, da Lei 11.182/2005; e os valores das indenizações contemplados na Nota Técnica 23/2021/GEIC/SRA não foram submetidos à certificação por empresa de auditoria independente, conforme art. 11, § 3º, do Decreto 9.957/2019.

54. Todos os procedimentos e manifestações acima descritos e que estão ausentes no processo fragilizam as conclusões emanadas pela área técnica da Anac, pois as sujeitam a modificações potencialmente substanciais quando sanados esses lapsos.

55. No Agravo interposto pela Agência contra o despacho do Ministro Relator (peça 122), a Anac argumentou ser possível licitar o projeto após o estabelecimento do valor chamado “incontroverso” da indenização, mas pendente do resultado da arbitragem entre a União e a Concessionária acerca dos valores controversos.

56. Ocorre que, como ficou explicado acima, nem mesmo o valor incontroverso da indenização foi calculado, o que sugere a interrupção da licitação enquanto não sejam saneadas as exigências estabelecidas na lei e respectivo decreto de regência da matéria.

57. Inclusive, a esse respeito, no âmbito do processo da Anac SEI 00058.032606/2020-09, no qual constam todos os procedimentos realizados pela Agência referentes ao cálculo da indenização pelos bens reversíveis não amortizados no Asga, consta o Ofício 432/2021/GEIC/SRA-ANAC, de 12/11/2021, no qual a Anac notifica a Inframerica acerca da carência de um maior detalhamento do objeto dos recursos despendidos pela concessionária e requer o envio de mais documentos (peça 152):

7. Dessa forma, requer-se o envio da documentação suporte (incluindo contratos, notas fiscais, comprovantes de pagamento entre outros que contenham o detalhamento dos serviços realizados) dos desembolsos realizados fora do escopo do contrato firmado com a Engeport e alocados aos seguintes Códigos Patrimoniais:

153015100000	VIADUTO DE ACESSO - TPS - VIADUTO DE ACESSO - TPS - FATURAMENTO
153015100001	TERMINAL DE PASSAGEIROS - CONCESSÃO 1ª, 2ª, 3ª, 4ª E 5ª ETAPA
153015100024	FACHADA DE VIDROS - INBOBE OI 600718 EXERCÍCIOS 2016 - 2019
153015300012	SERVIÇO DE ATENDIMENTO AS NORMATIVAS DA ANAC 1ª E 2ª ETAPA

58. Assim sendo, verifica-se que o cálculo da indenização do Asga, até mesmo do seu valor incontroverso, está em estado bastante prematuro, sem condições de ser considerado ao menos como um valor “incontroverso”, e, como consequência, compromete o processo de asseguarção prévio conduzido pela unidade técnica da forma como se encontra.

59. A manutenção da situação atual infringe regras estabelecidas na Lei de Relicitação relativas ao conteúdo a ser disponibilizado na audiência pública, além de implicar em submissão de estudo em versão preliminar ao TCU, contrariando jurisprudência consolidada sobre o tema na Corte. Como consequência, **os estudos apresentados devem ser considerados incompletos.**

60. Além dos fatores já mencionados, a ausência da definição dos valores indenizatórios certificados previamente à submissão dos estudos ao TCU impossibilita, via rito ordinário previsto na IN-TCU 81/2018, a análise *ex ante* dos valores pela Corte de Contas. Assim, em caso de eventual complementação a ser feita pela União relativa a valores indenizatórios que seja potencialmente indevida à concessionária, o Tribunal viria no futuro a ter de agir essencialmente de forma cautelar.

61. Não há que se falar, nesse contexto, em prejuízo irreparável ocasionado pela degradação do serviço já prestado pelo tempo adicional destinado à finalização dos procedimentos indenizatórios, inclusive porque a própria agência reguladora, como anteriormente comentado, não contratou até o momento a auditoria independente para acompanhar as condições financeiras da concessionária (art. 7º, par. único, do Decreto 9.957/2019) e não forneceu informações robustas que evidenciassem o descumprimento dos níveis de serviço exigidos com grave impacto aos usuários, em que pese o os aportes mensais que estariam sendo realizados para manutenção das atividades do aeroporto.

62. Dessa forma, entende-se cabível **determinar à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), com fundamento no art. 157 do RITCU c/c os arts. 3º, par. único, e 9º, § 2º, da IN-TCU 81/2018, como condição para o prosseguimento do certame**, o atendimento dos seguintes requisitos, exigidos na legislação relativa à Lei 13.448/2017 e ao Decreto 9.957/2019:

a) certificação do cálculo da indenização por empresa de auditoria independente (art. 11, § 3º, da Lei 11.448/2017);

b) submissão do cálculo da indenização, conforme metodologia preconizada na Resolução-Anac 533/2019, à consulta pública (art. 17, § 2º, da Lei 11.448/2017);

c) aprovação do cálculo da indenização pela Diretoria Colegiada da Anac (art. 11, inciso VI, da Lei 11.182/2005)

d) análise do cálculo da indenização pelo TCU, após o exame das contribuições advindas de consulta pública por parte da Anac (art. 3º, *caput* e par. único, da IN-TCU 81/2018).

## II. Fragilidades na opção adotada pela Anac para definição dos valores de investimentos

63. Constatou-se que, apesar da impossibilidade de uma análise conclusiva acerca do valor incontroverso das indenizações, a Nota Técnica 23/2021/GEIC/SRA da Anac (peça 151), que aborda a análise dos valores decorrentes do contrato de empreitada global firmado com o consórcio Engeport para fins de indenização, partiu de premissas formuladas a partir de uma análise sem o suporte documental completo e com graves falhas do ponto de vista de governança corporativa em relação à parcela documental apresentada, além da agência ter baseado a análise de equidade dos preços praticados pelo referido consórcio em metodologia com diversas fragilidades intrínsecas, inviabilizando afirmar se esses preços de fato estavam baseados em condições de mercado.

64. Na supracitada nota técnica da Anac foi levantada uma série de problemas relacionados à governança corporativa da concessionária na gestão do contrato com o Consórcio Engeport, o qual representa a parcela preponderante do montante a ser eventualmente indenizado, sendo eles resumidamente (peça 151, p. 10-12):

- a) ausência de política de transações com partes relacionadas;
- b) contrato firmado com parte relacionada à revelia do Conselho de Administração da concessionária, em desacordo com o art. 12, alíneas **j** e **p** do Estatuto Social da companhia então vigente, os quais preveem a alçada do colegiado para aprovação da celebração de contratos com valores superiores a um milhão de reais bem como para operações com partes relacionadas;
- c) ausência de evidências de que os valores contratados estavam compatíveis com os valores de mercado, dado que inexistia qualquer outra cotação realizada à época, previamente à contratação;
- d) falta de alinhamento de interesse econômico da Engeport após a conclusão da obra, tendo em vista que todas as consequências práticas advindas das obras executadas recairiam apenas sobre a Corporacion America, dado que a outra consorciante Infravix se retirou do consórcio posteriormente.
- e) existência de aditivos ao contrato EPC original, os quais, além de atípicos para a referida tipologia contratual, possuem diversas incongruências relativas ao escopo e valores de referência.

65. Os problemas listados no parágrafo anterior evidenciam que o contrato firmado entre a Inframérica e Consórcio Construtor Engeport não atendeu aos requisitos do estatuto social da concessionária e às boas práticas de gestão empresarial e governança corporativa. A conjugação desses problemas sugere indícios de vícios no plano de validade do negócio jurídico no tocante à capacidade do agente e manifestação da vontade. Conforme doutrina de Flávio Tartuce, “o negócio jurídico que não se enquadra nesses elementos de validade é, por regra, nulo de pleno direito, ou seja, haverá nulidade absoluta ou nulidade” (Manual de direito civil: volume único / Flávio Tartuce. – 10. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020.).

63. Ainda que para os contratos empresariais prevaleça o princípio da autonomia da vontade, consensualismo e a teoria da aparência, que possuem o condão da manutenção do contrato entre as partes, há de se reconhecer que os problemas ora relatados associados ao princípio da relatividade dos contratos empresariais, pela qual a relação contratual produz efeitos somente entre as partes contraentes, afastam sua incidência quanto a terceiros eventualmente prejudicados.

64. Desse modo, os prejuízos relativos a potenciais preços muito acima dos praticados pelo mercado no contrato firmado entre a Inframérica e o Consórcio Construtor Engeport não devem ser oponíveis à União, inclusive porque o ônus da prova quanto à comprovação dos investimentos em bens reversíveis é da concessionária, por força da cláusula 3.22.1 do Termo Aditivo 7/2020 (Anexo 14 – Relicitação), pela qual **a Inframérica é contratualmente responsável por fornecer o detalhamento do custo de aquisição de cada bem**, incluindo os documentos que suportaram a definição do respectivo valor.

65. Nesse sentido, não pode a concessionária beneficiar-se de sua própria torpeza, devendo eventual prejuízo nos investimentos realizados em condições não equitativas recair sobre os administradores que descumpriram o estatuto da empresa, conforme estabelecido no art. 158 da Lei 6.404/1976:

Art. 158. **O administrador** não é pessoalmente responsável pelas obrigações que contrair em nome da sociedade e em virtude de ato regular de gestão; **responde, porém, civilmente, pelos prejuízos que causar, quando proceder:**

I - dentro de suas atribuições ou poderes, com culpa ou dolo;

II - **com violação da lei ou do estatuto.**

66. Além dos problemas relacionados ao plano de validade do negócio jurídico, à governança e gestão empresarial relatados, **o Contrato EPC teve seu escopo detalhado de forma sumária e não contemplou cláusulas para aditivos decorrentes de alterações e/ou inclusões de serviços**, conforme demonstrado às páginas 5 a 9 da Nota Técnica 23/2021/GEIC/SRA (peça 151). Adicionalmente, à época da assinatura do contrato ainda estavam em elaboração os projetos, cujo prazo contratual vigia, após extensões, até dezembro/2013. Logo, eventuais impactos advindos da elaboração do projeto não estavam previstos no contrato de empreitada.

67. Também foram firmados dois aditivos contratuais que modificaram o valor contratual de R\$ [SIGILOS] para R\$ [SIGILOS], porém na última versão consultada da planilha da Lista de Bens Existentes (LBE), os gastos relacionados ao contrato EPC apresentaram um custo bruto de aquisição de R\$ [SIGILOS]. Para explicar essa diferença de valores, a concessionária apresentou relatório elaborado pela Deloitte Touche Tohmatsu com o objetivo de fornecer análises para: reajuste de preço considerado no TAC 2; PIS/COFINS considerados no TAC 2; e avaliação dos custos incorridos pela Inframérica para a construção do ASGA.

68. Destaca-se que do relatório da empresa de auditoria contratada pela concessionária constaram as seguintes exclusões de escopo:

Ressalta-se, ainda, que **não é de responsabilidade da Deloitte Consultores atestar e validar os valores e as informações apresentados nos registros contábeis, notas fiscais, entre outros, que foram disponibilizados pela Inframérica**, como também não faz parte do escopo de trabalho a verificação de soluções de engenharia dos projetos realizados pela Engeport, bem como não se trata de uma avaliação de ativos. Assim, **no que se refere às Notas Fiscais fornecidas pela Inframérica, o escopo da Deloitte Consultores se limitou ao entendimento do escopo contemplado nesses documentos, à identificação do valor constante da NF, e à sua conciliação com os serviços realizados no âmbito da execução do contrato de empreitada nº 005/ENG/2012 celebrado entre a Inframérica e o Consórcio Construtor Engeport**, dentro daquilo que pôde ser inferido mediante a análise apenas dos documentos citados.

Adicionalmente, **não fez parte do escopo da Deloitte Consultores a realização de análises investigativas ou análises de compliance contratual e medições, tampouco foram realizadas análises quantitativas dos serviços contratados e realizados para as obras do Aeroporto. Além disso, o presente trabalho não teve como intuito uma avaliação de pleito, tanto pela Inframérica ou Engeport, com relação aos custos realizados e não formalizados no contrato e posteriores aditivos firmados entre as partes.** (grifo nosso)

69. Além das limitações de escopo, identificou-se também problemas relacionados a medição e pagamento da obra (peça 151, p. 14):

Ademais, foi identificado que **nem todas as NFs tiveram BMs emitidos**, sendo que os escopos foram regularizados somente para o TAC 1 e para o TAC 2, por meio de planilhas orçamentárias disponibilizadas pela Inframérica. (grifo nosso)

70. O trabalho realizado pela Deloitte de conciliação das notas fiscais concluiu que o custo de aquisição do contrato foi de R\$ [SIGILOS], divididos da seguinte forma: R\$ [SIGILOS] com faturamento direto à Inframérica; R\$ [SIGILOS] faturados pelas subcontratadas da Engeport; e R\$ 114.754.30862 referentes a custos da Engeport.

71. A diferença entre o valor do contrato após os dois termos aditivos e o custo de aquisição calculado foi justificado da seguinte forma pela empresa de auditoria:

Por fim, do valor total R\$ [SIGILOS], é observada a diferença de R\$ [SIGILOS] de valor não formalizado em relação ao último TAC 2, o qual formalizou o valor de R\$ [SIGILOS]. De acordo com a conciliação realizada pela Deloitte Consultores para as NFs emitidas pelas subcontratadas (tanto para a Inframérica quanto para a Engeport), foi possível identificar que dos valores conciliados para o TAC 1 e TAC 2 foram identificados valores excedentes conforme indicado os principais pontos a seguir:

- (i) custos relacionados a serviços extra escopo, não contemplados pelo TAC 1 e pelo TAC 2, somando R\$ [SIGILOS]; e
- (ii) custos incorridos para a execução do escopo do TAC 1, porém que excederam os valores previstos, somando R\$ [SIGILOS];
- (iii) esses custos somam R\$ [SIGILOS] e a diferença remanescente está incorporada nos valores conciliados pela Deloitte Consultores, referentes à parcela do BDI e aos custos da Engeport.

72. Acerca dessas justificativas, a Anac fez as seguintes considerações (peça 151, p. 16):

10.14. Sobre o item (i) não foi demonstrado como a Deloitte chegou à conclusão de que tais valores se enquadrariam como extra-escopo do TAC1 e TAC2. Conforme relatório (SEI 6105018), ressalta-se que, **dos R\$ [SIGILOS] milhões informados como extra-escopo, mais de R\$20 milhões foram identificados sob a categoria “miscelânea”, impossibilitando qualquer tentativa de identificação de qual bem tais valores comporiam o custo.** Sobre isto, a consultoria afirma:

(...)

10.15. Sobre o item (ii), ressalta-se novamente que a Deloitte não analisou o compliance contratual na relação Concessionária e Consórcio Construtor. **Não se justifica, assim, como este valor de mais de R\$ 33 milhões se relaciona ao escopo original do TAC 1,** nem se demonstra as razões pelas quais o valor total previsto do TAC 1 teria se excedido neste montante.

10.16. Sobre o item (iii), no que diz respeito aos custos diretos da Engeport, que segundo a Deloitte, totalizaram R\$ [SIGILOS], apresentam-se complementarmente as seguintes informações:

‘Ademais, conforme esclarecimentos da Inframérica, a Engeport contratou diversos profissionais de elétrica para compor uma equipe que executou inúmeros escopos dessa disciplina no decorrer da evolução das obras, de maneira que esses custos, ainda que incorridos através de Folhas de Pagamento pela Engeport, se caracterizam como custos diretos da obra, sendo ainda custos diretos todos os itens relacionados a esses profissionais, tais como EPs, refeições, transportes, entre outros, à semelhança do que ocorreria caso a Engeport tivesse optado por contratar um subfornecedor que mediria os trabalhos de um profissional de elétrica por Homem-hora.’

10.17. Como exemplificado, o relatório da Consultoria não analisa o compliance contratual, de modo que não se justifica como os custos incorridos com os profissionais de elétrica não estavam abrangidos dentro do valor original do Contrato EPC. (grifo nosso)

73. Conforme se verifica das limitações de escopo do trabalho da Deloitte, a auditoria realizada basicamente fez uma conciliação das notas fiscais apresentadas pela Inframérica sem qualquer avaliação crítica sobre esse material, bem como, quaisquer análises de *compliance* sobre o contrato e compatibilidade deles aos valores de mercado.

74. Ademais, ante as falhas documentais existentes foram desenvolvidas várias premissas pela empresa de auditoria para o desenvolvimento do trabalho de conciliação das notas fiscais. Logo, a aplicabilidade do trabalho é limitada pela própria natureza do seu escopo e não pode ser admitida como uma análise suficientemente robusta quanto aos custos de aquisição.

75. Ante a esse cenário, a Anac considerou que “houve transferência de recursos em condições não equitativas de mercado” e apresentou três possibilidades para a definição dos valores de investimentos indenizáveis:

- I - verificação do custo original, posterior ao investimento, a partir de boletins de medição e notas fiscais emitidas;

II - precificação a partir de preços tabelados de insumos, mão de obra e equipamentos, considerando os projetos do aeroporto (orçamento analítico *ex post*);

III - análise dos contratos firmados a partir de negociação entre Concessionária e Consórcio Construtor, considerando a estrutura de incentivos à época da construção do aeroporto e observação da alocação de riscos e regras de governança do contrato de obras.

76. A Anac optou em empregar a metodologia III, ainda que a agência reconheça, de forma contraditória, que os problemas de governança relatados ao longo desta instrução também impactam essa metodologia e que não há qualquer garantia de que o contrato original e seus aditivos tenham sido precificados de forma comutativa.

77. A metodologia III da Anac consistiu basicamente em considerar o valor do contrato original após as modificações do 1º termo aditivo - TAC com os ajustes relacionados a tributos.

78. Ocorre que, se não bastasse a contradição da Anac relatada acima, a agência indicou em diversos trechos da Nota Técnica 23 que a documentação entregue pela concessionária não possibilita a identificação do escopo do contrato original e do 1º TAC, conforme transcrições a seguir (peça 151, p. 19):

... o objeto do Contrato EPC é delimitado unicamente na cláusula 2.01 I e na Proposta Técnico-Comercial do Consórcio Construtor (Anexo II do Contrato EPC), ...

(...)

12.18 Repisa-se que a concessionária não foi específica ao descrever o escopo reduzido pelo TAC.

(...)

...a Concessionária pontuou na Manifestação IA nº 0337/SBSG/2021 (SEI 6124645), que não possui documentos, comprovantes ou qualquer domínio sobre o processo de aditamento do contrato EPC, ...

(...)

12.35 ..., além dos problemas de governança já apontados, o primeiro termo aditivo apresenta falhas conceituais e inconsistência entre documentos que impossibilitam a análise assertiva sobre o seu conteúdo. Além disso, a Concessionária não foi capaz de apresentar documentação consistente demonstrando as alterações de escopo realizadas. Assim, em que pese o primeiro termo aditivo não possa ser considerado para definição do detalhamento do projeto, ...

(...)

... a definição dos escopos possui fragilidades desde a concepção do contrato de obras original, até a inclusão de novos itens, que não apresentam transparência suficiente para avaliação individual de investimentos e itens potencialmente necessários e não precificados no bojo do contrato EPC.

79. Além disso, a Anac relatou divergências entre o cronograma e a planilha orçamentária do 1º termo aditivo (peça 151, p. 22):

12.11 Estas inconsistências documentais, com variação de escopo em diferentes anexos de um mesmo aditivo, aliada ao fato de que uma planilha de preços e quantidades unitários é incoerente com o modelo EPC e com todas as falhas de governança já apresentadas, apontam para a impossibilidade de se considerar o detalhamento do escopo do projeto a partir do que está disposto neste TAC.

80. Em que pese os problemas relatados quanto ao contrato original e 1º TAC, a Anac empregou esses elementos como base de cálculo sob os seguintes argumentos (peça 151, p. 22):

.. o fato de que a transferência de recursos excedeu significativamente os valores pactuados pode ser um indicativo que os valores contratados originalmente podem ser um bom ponto de partida para a precificação, com avaliação criteriosa dos aditivos supervenientes.

(...)

... os incentivos para a contratada seria de aumentar sua remuneração, de forma que se entende que o valor global deste TAC represente o melhor valor do investimento até este momento.

(...)

Não se vislumbra riscos significativos em aceitar um aditivo em que houve diminuição de preço, com ambas as partes concordando que houve redução de escopo...

(...)

Assim, em que pese o primeiro termo aditivo não possa ser considerado para definição do detalhamento do projeto, é fonte válida de informação quanto ao custo global, uma vez que Concessionária e Consórcio Construtor acordaram na redução de valores do investimento. Sob a ótica da ANAC, tal redução de escopo levanta maiores preocupações quanto à operacionalidade do objeto executado do que quanto ao seu valor.

81. Da transcrição acima, verifica-se que a decisão pelo emprego do 1º TAC foi motivada pela mitigação do risco e redução do valor sem que fosse avaliado o efetivo impacto concreto deste nos bens reversíveis.

82. Assim, qualquer conclusão sobre o mérito da metodologia III escolhida pela agência, deve levar em conta que:

a) o contrato firmado com parte relacionada não foi deliberado pelo Conselho de Administração da Concessionária Inframerica, em desacordo com o art. 12, alíneas “j” e “p” do seu Estatuto Social;

b) não há evidências de que os valores contratados estavam compatíveis com os valores de mercado;

c) não há alinhamento de interesse econômico da parte relacionada contratada para a execução da obra com o contrato de concessão após a conclusão da obra;

d) cerca de R\$ [SIGILOS] milhões foram contabilizados pela concessionária como decorrentes do custo de contratação com a parte relacionada e não estavam amparados contratualmente, reforçando os problemas de governança corporativa;

e) a justificativa apresentada pela concessionária para o item anterior foi um relatório de auditoria com escopo de conciliação de notas fiscais, as quais em sua maioria foram faturadas por fornecedores distintos da parte relacionada contratada e sem que todas tivessem relação com boletins de medição, sem que fosse feito quaisquer análises investigativas ou análises de *compliance* contratual e medições, tampouco foram realizadas análises quantitativas dos serviços contratados e realizados para as obras;

f) a documentação do contrato original não possibilita a identificação precisa do seu escopo;

g) a documentação do 1º TAC está divergente entre si, com variações de escopo em diferentes anexos (cronograma físico-financeiro e planilha de preços) e do mesmo modo não possibilita a identificação do seu escopo.

83. Por essas razões, conclui-se que **a metodologia III empregada pela Anac possui fragilidades intrínsecas decorrentes dos problemas ora relatados e também não pode ser admitida como representativa do valor das indenizações para as obras executadas pela concessionária**, já que não há evidência de compatibilidade entre a documentação utilizada e os bens concretamente existentes no sítio aeroportuário, prejudicando tanto a avaliação dos termos e condições dos contratos como a avaliação das condições equitativas de mercado para indenização.

## CONCLUSÃO

84. Além da avaliação dos EVTEA e documentos jurídicos, em cumprimento ao despacho do Ministro relator à peça 129, analisou-se a Nota Técnica 23/2021/GEIC/SRA/ANAC, de 1/10/2021 (peça 151), que efetuou o cálculo preliminar do valor a ser eventualmente indenizado à Concessionária Inframerica pelos serviços executados por meio do Contrato EPC firmado entre a Inframerica e o Consórcio Construtor Engeport, formado pelas empresas Engevix S.A. e Helpport S.A., ambas partes relacionadas à época da assinatura do contrato de construção, para execução das obras da Fase I-B.

85. Como ficou demonstrado nos tópicos precedentes, a Anac decidiu adotar como quantia preliminar a ser indenizada o valor do contrato após a celebração do 1º termo aditivo (TAC 1), uma vez que foi reduzido o valor original da avença, de R\$ [SIGILOS] para R\$ [SIGILOS].

86. Contudo, conforme a própria Anac constatou, **não há evidência de que os valores contratados estão compatíveis com os valores de mercado**. Dessa forma, avalia-se que a

análise realizada por meio da Nota Técnica 23/2021/GEIC/SRA/ANAC não merece ser acolhida por este Tribunal como representativa do valor a ser indenizado.

87. Além disso, conforme as análises realizadas, a Lei 13.448/2017 e o Decreto 9.957/2019 exigem procedimentos prévios ao encaminhamento dos cálculos da indenização ao TCU e que ainda não foram efetivados pela Anac, sendo eles: (i) a contratação de empresa de auditoria independente para acompanhar o processo de relicitação e certificar o cálculo da indenização; e (ii) a submissão dos cálculos da indenização, conforme metodologia preconizada na Resolução-Anac 533/2019, e devidamente aprovados pela Diretoria Colegiada, à consulta pública.

88. Ainda, conforme art. 7º, parágrafo único da Resolução Anac 533/2019, deve ser assegurado o contraditório e a ampla defesa para a parte controversa quanto ao cálculo da indenização feito pela Agência. Essa contestação da concessionária já foi apresentada, no entanto até o momento não existe avaliação final da área técnica da agência. Além disso, a análise dos valores de indenização não foi submetida à apreciação da Diretoria Colegiada da Anac, à qual compete deliberar acerca de temas de extinção de contratos de concessão, em consonância com o art. 11, inciso VI, da Lei 11.182/2005.

89. Verificou-se que a Anac, mesmo após o encaminhamento da Nota Técnica 23/2021/GEIC/SRA/ANAC ao TCU, enviou comunicações à Inframerica solicitando documentação de suporte sobre serviços relacionados ao contrato de empreitada global com o Consórcio Construtor Engeport, o que denota o estado prematuro em que se encontra o cálculo da indenização no âmbito da Agência.

90. Diante desse cenário, propõe-se determinar à Anac, como condição para o prosseguimento do certame, a (i) certificação do cálculo da indenização por empresa de auditoria independente; (ii) a submissão do cálculo da indenização à consulta pública, de acordo com a metodologia preconizada pela agência; (iii) a aprovação do cálculo da indenização pela Diretoria Colegiada da Anac; e (iv) a análise do cálculo da indenização pelo TCU, após o exame das contribuições advindas de consulta pública por parte da Anac.

#### **INFORMAÇÕES ADICIONAIS**

91. Considerando (i) que o presente relatório faz menção a valores preliminares envolvidos no processo administrativo da Anac SEI 00058.032606/2020-09, que trata do cálculo da indenização pelos bens reversíveis não amortizados; (ii) que os referidos valores são protegidos por sigilo temporário estabelecido em legislação específica (art. 7º, § 3º, da Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação); (iii) que o TCU, em regra, deve classificar a informação em grau equivalente àquele atribuído na origem (art. 6º, da Resolução-TCU 294/2018); e (iv) que o presente relatório reproduz informações de natureza comercial da atual concessionária do Asga, com fundamento no art. 11, *caput* e par. único, da Resolução-TCU 294/2018, propõe-se a classificação do presente relatório como sigiloso.

92. Em consequência desse entendimento, de modo a possibilitar o acesso na íntegra dessas informações que já estão de posse da Anac, entende-se que desde já deve ser concedido o acesso às peças classificadas como sigilosas no presente processo à Anac, com fundamento no art. 17, § 1º, da Resolução-TCU 294/2018.

#### **VRF E BENEFÍCIOS DE CONTROLE**

93. 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. De acordo com o item 2.9 da minuta contratual é de R\$ 1.400.630.825,17.

94. Como benefício direto da ação da Corte destaca-se a identificação de falhas relacionadas ao processo de apuração dos valores indenizatórios estimados relativos aos ativos reversíveis ainda não amortizados.

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

95. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo, em relação à relicitação do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante (Asga):

a) determinar à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), com fundamento no art. 157 do RITCU c/c os arts. 3º, par. único, e 9º, § 2º, da IN-TCU 81/2018, como condição para o prosseguimento do certame, o atendimento aos seguintes requisitos:

a.1) certificação do cálculo da indenização por empresa de auditoria independente (art. 11, § 3º, da Lei 11.448/2017);

a.2) submissão do cálculo da indenização, conforme metodologia preconizada na Resolução-Anac 533/2019, à consulta pública (art. 17, § 2º, da Lei 11.448/2017);

a.3) aprovação do cálculo da indenização pela Diretoria Colegiada da Anac (art. 11, inciso VI, da Lei 11.182/2005)

a.4) análise do cálculo da indenização pelo TCU, após o exame das contribuições advindas de consulta pública por parte da Anac (art. 3º, *caput* e par. único, da IN-TCU 81/2018).

b) conceder acesso às peças classificadas como sigilosas à Anac, com fundamento no art. 17, § 1º, da Resolução-TCU 294/2018;

c) dar ciência do teor da deliberação que vier a ser tomada nos autos ao Ministério da Infraestrutura e à Agência Nacional de Aviação Civil

#### **APÊNDICE A – CURVAS ABC DO CAPEX DE ENGENHARIA**

(...)

#### **APÊNDICE B – ANÁLISE DOS ESTUDOS DE MERCADO**

##### Projeções de demanda

66. De forma a contextualizar as novas previsões de tráfego para o presente estudo, verificou-se que as premissas utilizadas nos primeiros estudos concessórios (2010), para o ano de 2019 (pré-covid), era previsto um tráfego de passageiros total da ordem de 4,3 milhões/ano, em contrapartida aos 2,3 milhões verificados naquele ano – o que representa uma redução brutal no tráfego da ordem de 50% em relação às estimativas inicialmente realizadas.

67. O Asga passou a operar apenas no primeiro semestre de 2014, sendo 2015 o primeiro ano completo de operação concessionada. Como se verifica no gráfico abaixo, desde então, é notório o significativo descolamento entre as previsões realizadas (área da curva na cor verde) e o tráfego real (barras verticais na cor preta):

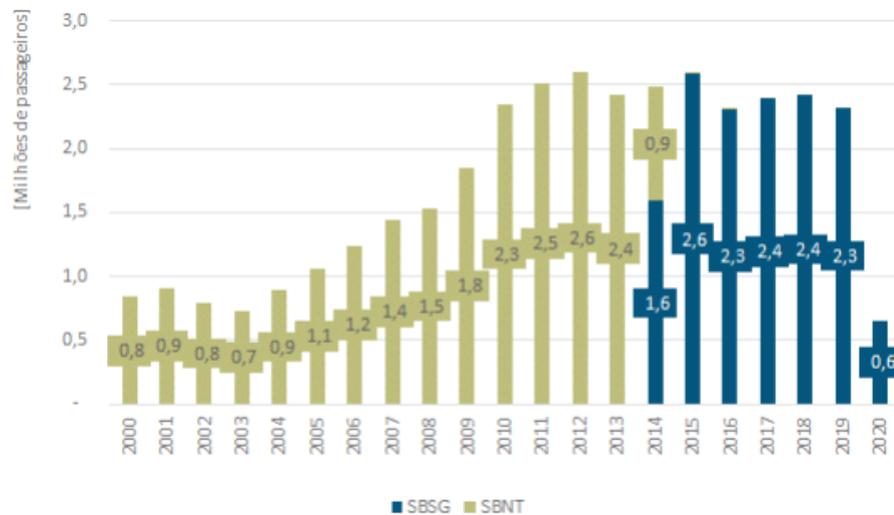
**Gráfico 1 – Comparativo do tráfego Pax Evtea original vs Evtea Relicitação vs Tráfego Real**



Fonte: Elaboração própria, a partir das informações do TC 034.023/2010-0, Sistema Horus e EVTEA

68. A estagnação do tráfego ocorrida no gráfico acima pode ser melhor visualizada no contexto da figura abaixo, em que fica nítido a ausência de qualquer melhora significativa no desempenho operacional relevante na movimentação de pax pago em relação aos estudos iniciais, mas também olhando-se a trajetória do próprio aeroporto desde o início da concessão:

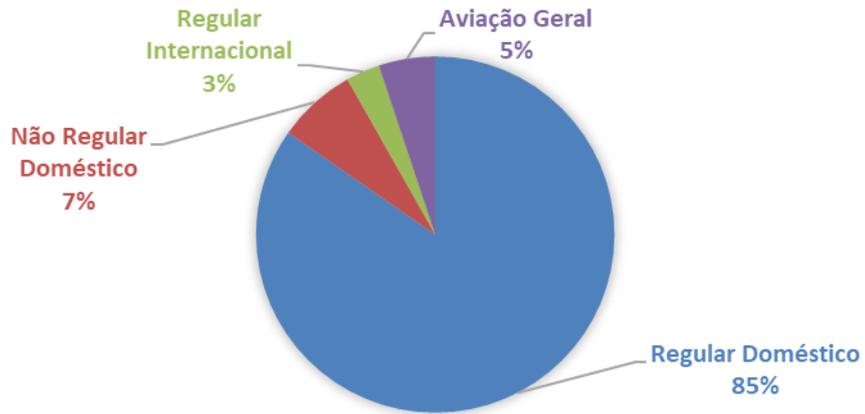
**Figura 1 – Histórico de passageiros SBNT/SBSG entre 2000 e 2020 (junho)**



Fonte: Estudos de Mercado

69. O Asga processou em 2019 aproximadamente 2,3 milhões de passageiros como se verifica na figura anterior, mantendo padrão similar nos anos imediatamente anteriores, sendo a sua operação caracterizada como predominantemente doméstica – respondendo por mais de 80% dos movimentos:

Gráfico 2 – Movimentação do Asga (2019)

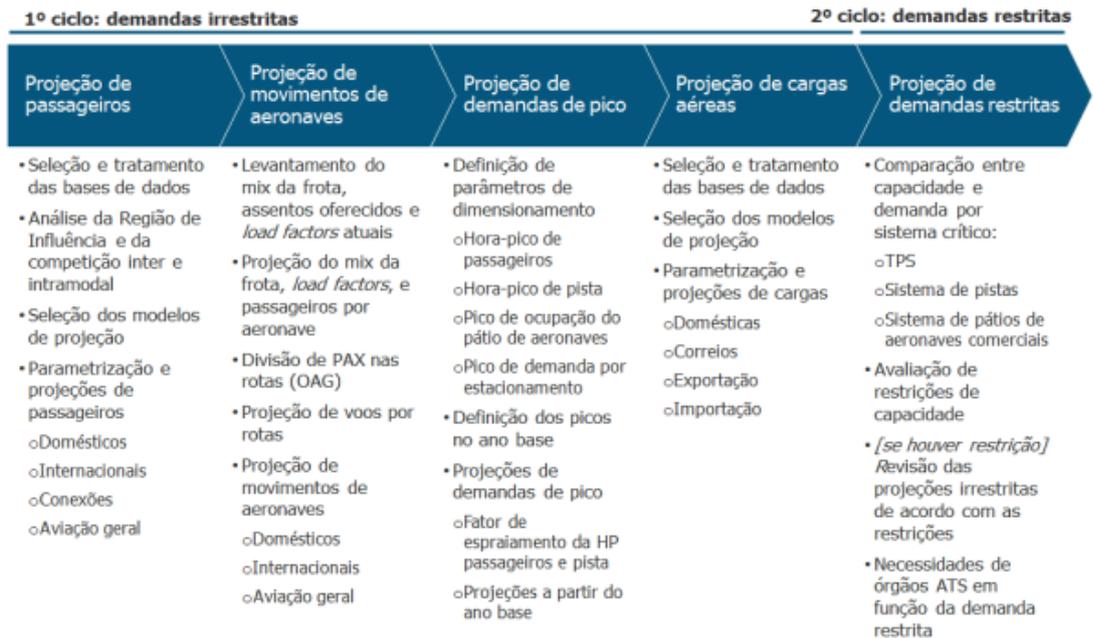


Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos Estudos de Mercado

70. Tendo em vista que a operação cargueira, internacional e de aviação geral são pouco representativas no aeroporto, a análise concentrar-se-á nos aspectos atinentes às projeções de demanda relativas ao tráfego doméstico regular.

71. A obtenção das projeções de demanda formuladas pelos consultores seguiu as seguintes etapas abaixo descritas:

Figura 2 – Sequência de etapas para a Projeção de Demanda



Fonte: Consórcio GCA

72. Na modelagem das projeções no setor aeroportuário vale lembrar que a demanda – *driver* central do modelo, é caracterizada como uma variável dependente, resultante de relações com uma ou mais variáveis independentes – usualmente o PIB - que melhor explicam o comportamento da primeira variável. Relativamente aos passageiros domésticos, a projeção da variável dependente - total de passageiros - se deu em função das projeções do PIB Brasil e da tarifa aérea média do Nordeste, as quais melhor explicaram o comportamento da demanda.

73. O modelo de projeção adotado nos estudos (regressões lineares e séries temporais baseadas em modelos ARIMA) encontra-se em linha com os métodos consagrados pela ACI, ICAO

e IATA, e foram aplicados testes estatísticos de modo a garantir os melhores estimadores possíveis, sendo satisfeitos ao final os requisitos de validade do modelo com elevado poder preditivo.

74. Entre os principais ajustes nas projeções por fatores específicos, de modo a capturar efeitos eventualmente não incorporados ao modelo, destacam-se os ajustes devidos ao impacto da pandemia do Covid-19, o que também foi realizado na revisão dos estudos da 6ª rodada de concessões aeroportuárias.

75. Os ajustes relativos à Covid-19 fixaram como parâmetros associados à restrição de circulação populacional premissas contidas em relatórios da IATA e ICAO, na qual os efeitos sobre o tráfego aéreo deixam de ser sentidos no início de 2022, e um compasso mais longo para o tráfego internacional foi inserido, o qual retorna ao patamar pré-covid apenas no segundo semestre de 2024.

76. Também foram aplicados ajustes relativos às preferências culturais dos passageiros no período pós-covid, no qual foi aplicado uma redução permanente de 10% nos passageiros de negócios – o que representa 12% dos passageiros domésticos e 4% dos internacionais do Asga, e, materialmente falando, afetou apenas pontualmente as projeções, tendo em vista o perfil turístico do aeroporto.

77. Apesar do ajuste cultural aplicado não ter sido baseado também em estimativas da IATA e ICAO, de forma a manter a mesma fonte de referência - utilizou-se como fonte dois artigos publicados (um acadêmico e outro de mercado), a equipe avaliou que o impacto final se mostrou pouco significativo nas projeções finais. Considerando também a ausência de uniformidade sobre o tema mesmo entre os especialistas, seu uso considera-se válido nesse contexto.

78. Quanto às projeções de demanda com restrição em razão das características do sítio e seu entorno, sob a ótica socioambiental não foram detectados fatores de risco com potencial para causar restrições à demanda no período da concessão.

79. Em relação às restrições de capacidade, foram avaliadas eventuais implicações do sistema de pistas, pátio, TPS e TECA, as quais foram conduzidas em detalhes no Relatório de Engenharia e Afins. Em suma, pode-se resumir as seguintes conclusões após as análises dos fatores de restrição de capacidade:

a) a capacidade horária do sistema de pistas, após todos os investimentos previstos, é suficiente para suportar a projeção da hora-pico total, e não é restringida pela capacidade declarada pelo CGNA e pela capacidade teórica calculada;

b) existe ampliação física do pátio capaz de acomodar toda a demanda projetada, respeitando o mix previsto;

c) o TPS desenvolvido respeita as exigências de processamento e de áreas na horário em todos os fluxos, respeitando os níveis de serviço requeridos;

d) a área dedicada ao TECA atende em plenitude a demanda atual e futura estimada para o aeroporto.

80. Infere-se das conclusões acima, portanto, que, **tanto do ponto de vista ambiental como de capacidade, não se identificam restrições ao crescimento da demanda prevista para o Asga.**

81. Como resultado, a projeção anual total de passageiros ficou estimada em 5 milhões de pax/ano ao final da concessão, com crescimento anual do tráfego total da ordem de 3% a.a.:

**Figura 3 – Projeção total de passageiros do Aeroporto**



Fonte: Estudos de Mercado, p. 292

Projeções de receitas

82. As receitas do Asga são as oriundas de tarifas, incluídas aqui as aeronáuticas e as de movimentação de carga, e as não-tarifárias – relativas à exploração comercial dos espaços do aeroporto. Em relação às receitas aeronáuticas, incluem-se neste grupo as receitas com passageiros aeronaves comerciais, aeronaves cargueiras, de aviação geral e as receitas com navegação aérea. Já com relação às receitas de movimentação de carga, na forma direta de armazenagem e capatazia das cargas internacionais – as quais são atualmente operadas pela concessionária.

83. De início, verifica-se que os estudos necessitaram ser ajustados para refletir uma tarifa de embarque de partida diferente para o Asga, em razão da defasagem de até 30% em relação aos demais aeroportos concedidos – elevando-se o valor da tarifa doméstica de R\$ 23,87 para R\$ 34,57.

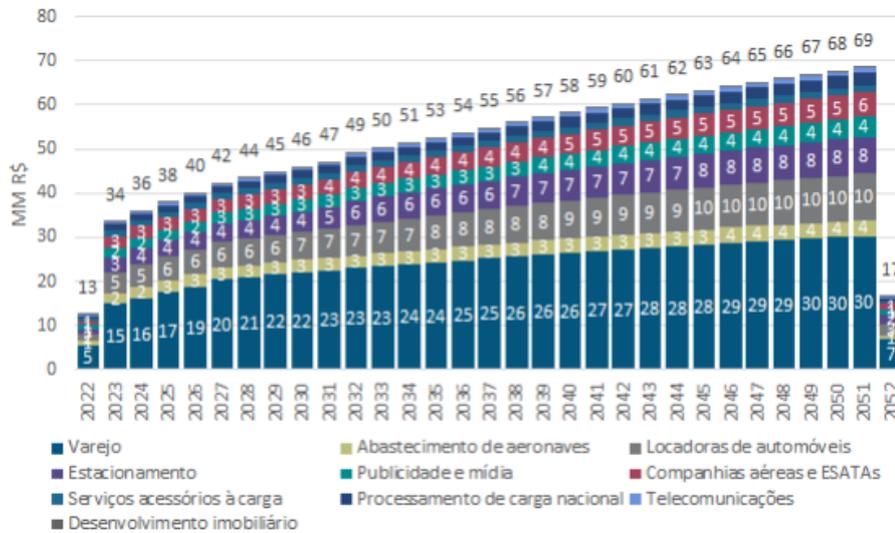
84. Apesar dos estudos apenas colocarem como referência para o tarifário a utilização da tabela praticada pelo Aeroporto de Manaus a título de diretriz, verificou-se que o valor atualizado está amparado pela Decisão 261/2021 da Anac, de 12/jan/2021 e que, apesar de já ter sido atualizado pela Portaria 5.043/SRA, de 17/5/2021, para R\$ 37,20 (tarifa de embarque doméstica), o valor descrito nos estudos pode ser mantido já que modelo se refere à data-base de janeiro/2020 nas projeções.

85. Considerando a opção regulatória pelo modelo de Receita Teto por Passageiro (RTP), já implementado em rodadas anteriores, a RTP na data-base foi de R\$ 42,32/passageiro tarifado, englobando as tarifas domésticas e internacionais de embarque e conexão.

86. No mix tarifário do aeroporto, as receitas aeronáuticas respondem pela maior parte das receitas ao longo do horizonte da concessão (aproximadamente 60%), sendo as receitas de movimentação de carga irrelevantes no contexto das receitas totais ao longo do projeto.

87. Em relação às fontes de receitas não-tarifárias históricas, verificou-se que os grupos de varejo (cessão de áreas), locadoras e abastecimento de aeronaves constituem a maior parcela dessas receitas, bem como o grupo estacionamento, que passou a representar percentual importante das receitas não-tarifárias futuras, sendo esses grupos mantidos como maiores agregadores nas projeções:

Figura 4 – Projeção de Receitas não tarifárias ao longo da concessão



Fonte: Consórcio GCA

88. Durante o processo de validação das projeções de receita, verificou-se que **o Asga se situou em patamar relativamente próximo à mediana dos comparáveis no teste de benchmark com outros aeroportos** congêneres, tanto no último ano cheio pré-covid (2019) como no projetado ao final do prazo da concessão, não sendo necessários ajustes para readequação.

**APÊNDICE C – ANÁLISE DO ESTUDO DE ENGENHARIA E AFINS**

89.O relatório de engenharia e afins apresentado (peça 76 e peça 74, p. 316-390) trouxe informações quanto ao inventário das condições existentes, estudos do desenvolvimento do sítio aeroportuário e estimativa dos custos de investimentos.

90.Em relação ao inventário das condições existentes, o estudo contemplou a caracterização do sítio aeroportuário e dos zoneamentos existentes incluindo a definição da área patrimonial e dos limites patrimoniais, dos zoneamento civil/militar e funcional, do Plano de Zona de Proteção do Aeródromo (PZPA), do Plano de Zona de Proteção do Auxílios à Navegação Aérea (PZPANA) e do Plano de Zoneamento de Ruído do Aeródromo (PZR); a avaliação das instalações existentes, com relatório fotográfico, e a avaliação da capacidade instalada dos sistemas do aeroporto incluindo: sistema de pistas e pátios, sistema terminal de passageiros, sistema terminal de cargas, sistema de infraestrutura aeronáutica, sistema de aviação geral, sistema de administração e manutenção, sistema de apoio às operações, sistema de apoio das companhias aéreas, sistema industrial de apoio, sistema de infraestrutura básica e identificação de aspectos ambientais relevantes, além da identificação e caracterização das obras, estudos e levantamentos realizados pela concessionária do aeroporto e da avaliação dos principais equipamentos do aeroporto.

91.Acerca dos estudos do desenvolvimento do sítio aeroportuário, o relatório apresentou a avaliação e análise dos estudos e projetos existentes, análise do tráfego aéreo e de possíveis restrições, análise da demanda e concepção para expansão do sítio, apresentação de alternativas para a expansão, programação de necessidades de infraestrutura, proposição do plano de desenvolvimento do sítio aeroportuário e elaboração do anteprojeto de engenharia e arquitetura.

92.Em relação a estimativa dos custos de investimentos, ela usa como base o levantamento dos serviços e quantitativos extraídos dos estudos de desenvolvimento e manutenção do sítio aeroportuário, bem como os preços unitários dos sistemas referenciais, Sicro e Sinapi, cotações de mercado e preços paramétricos. O resultado foi apresentado mediante planilha orçamentária no

arquivo SBSG\_Engenharia\_CAPEX – Custos de Investimentos\_2.00.xlsx (arquivo não digitalizável da peça 72).

93. Esse arquivo elaborado antes da fase de consulta pública foi analisado por esta unidade técnica previamente ao encaminhamento do material pela ANAC. Para tanto, elaborou-se uma curva ABC e para os itens mais relevantes, acumulados em valores até 80%, foram verificados as suas composições e premissas. Fruto disso, constatou-se o seguinte:

- a) erro na fórmula dos encargos sociais nas composições de todos os serviços;
- b) erro na descrição da fonte dos insumos das composições;
- c) divergências pontuais em índices de mão de obra para composições de instalações;
- d) erro no valor dos impostos dos materiais asfálticos;
- e) erro no valor dos impostos dos transportes dos materiais asfálticos;
- f) ausência de memorial de cálculo de quantitativos de serviços relevantes;
- g) ausência de justificativa para adoção de percentuais para alguns itens orçamentários.

94. Tais inconsistências foram comunicadas à Ministério da Infraestrutura (peça 25 e 27) que apresentou as informações requeridas (peça 69) e apresentou nova versão da planilha Capex (arquivo: SBSG\_Engenharia\_CAPEX – Custos de Investimentos\_2.01.xlsx, disponibilizado mediante link na nuvem descrito na peça 71) corrigindo os erros apontados. Fruto dessas correções houve uma redução no valor total de Capex de R\$ 6.498.420,35, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Tabela 1 – Demonstrativo da modificação dos valores de investimentos implementadas após análise da unidade técnica do TCU

CAPEX	Entrega	Ajuste	Diferença
Desenvolvimento	R\$ 63.102.012,26	R\$ 57.939.390,53	R\$ 5.162.621,73
Recuperação	R\$ 58.603.214,37	R\$ 57.267.415,76	R\$ 1.335.798,62
Patrimonial	R\$ 1.109.853,85	R\$ 1.109.853,85	-
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 122.815.080,48</b>	<b>R\$ 116.316.660,13</b>	<b>R\$ 6.498.420,35</b>

Fonte: arquivo: SBSG\_Engenharia\_CAPEX – Custos de Investimentos\_2.01.xlsx, disponibilizado mediante link na nuvem descrito na peça 71

95. O apêndice A traz as curvas ABC dos serviços mais relevantes referentes ao Capex de desenvolvimento e manutenção após as correções feitas. Os serviços semelhantes tiveram seus quantitativos somados. As composições empregaram os BDI's referenciais do Acórdão 2369/20011-Plenário e foi empregado BDI diferenciado para o fornecimento dos materiais asfálticos.

96. Em relação aos materiais asfálticos empregou-se os valores divulgados pela Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustível – ANP e o custos de transporte de acordo com a Portaria DNIT 1.977/2017.

97. Em relação ao de custo de administração local empregou-se o percentual de 6,99%, obtido do Acórdão 2.622/2013-Plenário.

98. Alguns itens tiveram seus custos estimados por percentuais obtidos pela média de obras licitadas pela Infraero, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 2 – Percentual empregado sobre o custo direto para obtenção do custo do serviço

Serviço	%
Canteiro de Obras	4%
Manutenção de Canteiro de Obras	2%
Mobilização e Desmobilização	1,50%
Projetos	3%

Fonte: Relatório de engenharia e afins – Relatório 02 (peça 76, p. 764-64) e Anexo ao Ofício 119/2021-AECI (peça 69, p. 26-27)

99. Os preços dos serviços que compõe as curvas ABC do Apêndice A estão de acordo com as referências do Sicro e Sinapi, inclusive os apontados como base PPO empregam como insumos subcomposições desses sistemas e cotação de mercado no caso dos insumos inexistentes nas bases oficiais.

100. Desse modo, considerando o nível de detalhamento do anteprojeto e os objetivos específicos para estimativa dos custos de investimentos, os preços ajustados demonstrados na Tabela 1 encontram-se adequados como parâmetro de investimento para o modelo de avaliação econômico-financeira da concessão.

## APÊNDICE D – ANÁLISE DOS ESTUDOS AMBIENTAIS

1. No Relatório 03: Estudos Ambientais (peça 75, p. 341-698) foi apresentada: as verificações feitas quanto a regularidade do aeroporto e respectivos processos de licenciamento; a avaliação da gestão socioambiental atual do aeroporto; o levantamento dos passivos socioambientais existentes; a compatibilidade das atividades aeroportuárias e o uso do solo local; a avaliação dos projetos e estudos de ampliações, planos diretores e estudos ambientais pretéritos.

2. A metodologia empregada nesse relatório envolveu avaliações de documentações disponibilizadas pelo poder concedente por meio do Data Room, avaliação de documentações de licenciamento ambiental obtidas por meio de vistas aos autos de processos ambientais e reuniões técnicas nos órgãos competentes, pesquisa bibliográfica e, por fim, a realização de visita técnica de campo no aeroporto. Para a visita técnica de campo foi empregada um documento denominado “check list – Auditoria ambiental”, cujo conteúdo se baseou nas obrigações e práticas de gestão socioambiental, bem como o levantamento de passivos socioambientais do sítio aeroportuário.

3. Os passivos ambientais foram classificados como sendo decorrentes de: áreas contaminadas, suspeitas ou com potencial de contaminação; irregularidades físicas e áreas degradadas; de descumprimento de obrigações legais e de ocupações irregulares.

4. Com relação as exigências de órgãos fiscalizadores e as obrigações previstas na legislação ambiental, o empreendimento atende a maioria delas. Das não conformidades identificadas, destacam-se:

- multas sanitárias aplicadas pela Anvisa;
- ausência de Licença para Porte e Uso de Motosserra (LPU);
- ausência da renovação do AVCB;
- desmobilização incompleta do canteiro de obras do BEC (Batalhão de Engenharia de Construção);
- não cumprimento das compensações florestais devidas ao empreendimento, desde a sua implantação; e
- descumprimento do Termo de Compromisso de Averbação de Reserva Legal do IBAMA, de 25/01/2005, vinculado ao processo inicial de desapropriação de terras, previstas no Decreto nº 12.964, de 25/04/1996, para a implantação do aeroporto. (peça 75, p.367)

5. Os passivos ambientais cuja gestão direta é de responsabilidade do administrador aeroportuário foram precificados de acordo com o demonstrado na tabela a seguir. Não foram considerados nesses valores os passivos que são de responsabilidade de terceiros, tendo sido sugerido que eles sejam gerenciados pelo operador aeroportuário, juntamente com as empresas responsáveis.

**Figura 1 – Custo de recuperação dos passivos socioambientais levantados**

Categoria de Passivo	Custo de Recuperação/Observação	Relatório de estudo associado
Áreas contaminadas, suspeitas ou com potencial de contaminação	▪ R\$ 597.529,35 /CAPEX Ambiental	Custos orçados em Estudos Ambientais – Relatório 03
	▪ Equipe de gestão ambiental da operação/OPEX Ambiental	Custos orçados em Estudos Ambientais – Relatório 03
Irregularidades físicas e áreas degradadas	▪ R\$ 1.826,75/CAPEX Ambiental	Custos orçados em Estudos Ambientais – Relatório 03
	▪ R\$ 4.180.731,60/CAPEX Engenharia e Afins Fase I	Custos orçados em Engenharia e Afins – Relatório 02
	▪ R\$ 6.169.875,70/ CAPEX - Passivos de Irregularidades Físicas	Custos orçados em Engenharia e Afins – Relatório 02
	▪ R\$163.345,60/TERCEIROS <sup>2</sup>	Custos orçados em Estudos Ambientais – Relatório 03
Descumprimento de obrigações legais	▪ R\$ 6.107.640,06/CAPEX Ambiental	Custos orçados em Estudos Ambientais – Relatório 03
	▪ Sistema de Gestão Ambiental e Equipe de gestão ambiental da operação/OPEX Ambiental	Custos orçados em Estudos Ambientais – Relatório 03
	▪ Equipes operacionais do aeroporto/OPEX	Custos orçados em Avaliação Econômico Financeira – Relatório 04
	▪ R\$1.200,00/TERCEIROS <sup>2</sup>	Custos orçados em Estudos Ambientais – Relatório 03
Ocupações irregulares	▪ R\$ 2.740,13/OPEX	Custos orçados em Estudos Ambientais – Relatório 03
<b>Total Geral<sup>1</sup></b>	<b>R\$ 17.224.889,19</b>	

Nota

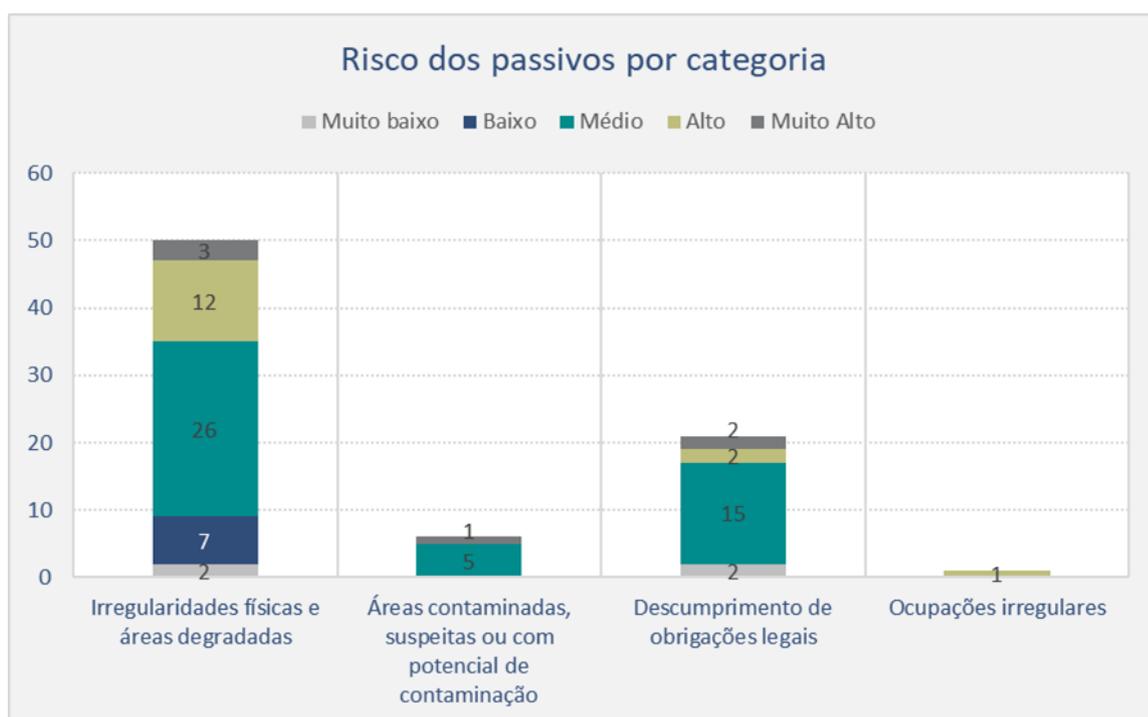
<sup>1</sup>: Os valores acima representados estão orçados em Relatório específico conforme apontado. O total apresentado neste quadro é uma compilação dos valores presentes na Planilha de passivos e está vinculado apenas ao orçamento socioambiental, orçamento de Engenharia e Afins e orçamento de terceiros;

<sup>2</sup>: Os valores de terceiros não são incorporados no orçamento deste estudo, sendo que eles são apresentados apenas para conhecimento.

Fonte: Consórcio GCA apud: Quadro 6-4: Custo de recuperação dos passivos socioambientais levantados do Relatório 03: Estudos Ambientais (peça 75, p. 542)

6. Com relação aos riscos dos passivos ambientais, a figura a seguir ilustra esses riscos por categoria de passivo.

Figura 2 – Riscos dos passivos por categoria



Fonte: Consórcio GCA apud: Figura 6-7: Riscos dos passivos por categoria: Custo de recuperação dos passivos socioambientais levantados do Relatório 03: Estudos Ambientais (peça 75, p. 546)

7. Verifica-se que seis passivos foram classificados com risco muito alto e quinze com risco alto. Os passivos com risco muito alto estão relacionados aos problemas de erosão e degradação de áreas, potencial contaminação na área de treinamento da SCI, acesso da fauna à área operacional por falta de cercamento, pendência de pagamento ou plantio vinculadas ao corte de supressão. Esses passivos foram considerados como de atuação prioritária quando do início da concessão com o futuro operador. Em relação aos demais passivos, poderão ser tratados com planejamento e execução de curto a médio prazo.

8. Na elaboração do orçamento socioambiental foram usadas as seguintes premissas:

- Todos os custos se referem à data base janeiro/2020;
- Foram utilizados como referenciais para a orçamentação a Tabela de Preços de Consultoria e o Sistema de Custos Rodoviários (SICRO) divulgados pelo DNIT, além de pesquisas de mercado e levantamentos de custos com base na experiência e acervo técnico da empresa;
- O aeroporto contará com uma equipe própria (não terceirizada) para a implementação e acompanhamento do Sistema de Gestão Ambiental (SGA), dimensionada conforme o porte e classificação do aeroporto. Essa equipe será responsável por ações de gestão ambiental relativas à operação do aeroporto, incluindo o gerenciamento do licenciamento ambiental, de resíduos sólidos, do solo e cobertura vegetal e o monitoramento do uso do solo no entorno do aeroporto;
- Todas as demais atividades de gestão ambiental, sejam de operação ou relativas às fases de obras, serão executadas por equipes contratadas, sob a supervisão da equipe interna do SGA, conforme detalhado neste capítulo;
- Durante as fases de obras, será contratada uma equipe de gestão ambiental e social específica, que atuará de forma dedicada e em articulação com a equipe interna do SGA;
- Todas as atividades relacionadas à correção de processos erosivos, insuficiência dos sistemas de saneamento e outros passivos ambientais (salvo aqueles aqui indicados) serão equacionadas no conjunto das obras previstas no Plano de Desenvolvimento do aeroporto ou executadas pelos serviços de manutenção e operação do aeroporto, cabendo à equipe de gestão ambiental e social apenas a supervisão destas ações;
- Os custos associados às indenizações por desapropriações (para a ampliação do sítio aeroportuário), se necessárias, estão orçados exclusivamente no CAPEX de Engenharia (Relatório 02). (peça 75, p. 683)

9. Conforme demonstrado na Figura , alguns custos de recuperação dos passivos foram computados na parte de engenharia, tendo sido objeto de análise nesta instrução naquele tópico.

10. Com relação ao CAPEX Ambiental, ele envolve o custo dos estudos ambientais necessários para o licenciamento ambiental das obras; as taxas de análise e de emissão de licenças definidas pelo órgão ambiental; a implementação das ações previstas no Plano de Controle Ambiental (PCA) das Obras; as ações do Programa de Gerenciamento de Riscos Ambientais relativas à gestão de passivos ambientais envolvendo a investigação confirmatória de passivos relacionados a áreas contaminadas, suspeitas ou com potencial contaminação; a recuperação de eventuais passivos não solucionados no conjunto das obras; e, finalmente, a compensação ambiental prevista no Art. 17 do Código de Meio Ambiente do Município de São Gonçalo do Amarante ( Lei Complementar nº 051, de 08 de setembro de 2009). O valor total foi orçado em R\$ 12.888.076,45, conforme demonstrado na tabela a seguir.

**Figura 3 – CAPEX Ambiental**

Atividade	Fase 1	Fase 2	Fase 3	TOTAL
Taxas de Licenciamento e Análise	60.716,09	74.728,40	74.728,40	210.172,89
Estudos Ambientais	389.058,23	389.058,23	389.058,23	1.167.174,69
Gestão Ambiental das Obras	662.131,90	1.616.479,43	1.616.479,43	3.895.090,76
Supressão de Vegetação e Compensação	557.140,65	23.645,23	9.605,87	590.391,75
Investigação Confirmatória de Passivos	597.529,35	-	-	597.529,35
Recuperação de Passivos Ambientais	6.112.206,94	-	-	6.112.206,94
Compensação Ambiental SNUC	199.940,86	72.890,67	42.678,52	315.510,06
<b>Total</b>	<b>8.578.724,03</b>	<b>2.176.801,96</b>	<b>2.132.550,46</b>	<b>12.888.076,45</b>

Fonte: Consórcio GCA apud: Tabela 11-1: CAPEX Ambiental estimado em R\$ do Relatório 03: Estudos Ambientais (peça 75, p. 684)

11. Com relação ao CAPEX ambiental, nesta instrução foi analisado os serviços acima de R\$ 500 mil, ponto de corte da curva ABC do CAPEX Desenvolvimento. Para esses serviços, verificou-se que seus custos obedeciam aos sistemas referencias, entretanto o custo majoritário referia-se a estimativas de equipes e estudos terceirizados. Apesar disso, não se verificou inconsistências quanto aos parâmetros adotados, podendo ser considerado adequado a estimativa de investimento realizado no CAPEX ambiental.

12. No relatório ambiental também são apresentados os custos ambientais associados à rotina operacional do aeroporto, OPEX Ambiental, que totalizam R\$ 69.325.021,78 ao longo do período de concessão (peça 75, p. 692-693, Tabela 11-11: OPEX Ambiental estimado para o Aeroporto de Natal). Dentre esses custos, destacam-se a equipe de gestão ambiental, R\$ 26.630.730,12, a operação da ETE e CTR, R\$ 18.687.975,32, e a coleta, tratamento e destinação de resíduos, R\$ 11.698.887,42, somados esses itens representam 82% do valor total da OPEX ambiental.

13. A equipe de gestão ambiental foi considerada como sendo composta por coordenador, biólogo, engenheiro ambiental e técnico ambiental. Ademais, considerou-se a contratação de uma auditoria independente para a verificação da Regularidade Ambiental do Aeroporto no período que antecede a renovação da licença de operação, sendo previstas dez no total ao longo da concessão. Em relação aos custos e premissas adotadas, não foram verificadas inconsistências relevantes com o condão de modificar os valores propostos.

14. Para a operação da ETE foram previstos quatro técnicos operadores durante o mês mais verba para insumos de materiais, pela natureza do serviço considera-se adequados os parâmetros empregados.

15. Com relação a coleta, tratamento e destinação de resíduos foi empregado 75% do valor do contrato da atual da empresa gerenciadora de resíduos e adotou-se como premissa um aumento anual correspondente a metade, em termos percentuais, do aumento da demanda de passageiros para o mesmo período. Avalia-se que as premissas e custos propostos estejam apropriados.

## APÊNDICE E – ANÁLISE DOS ESTUDOS ECONÔMICO-FINANCEIROS

### Projeções Macroeconômicas

1. As projeções utilizadas atendem aos critérios de atualidade comumente exigidos pelo TCU, nos quais se exige, em regra, uma defasagem máxima de dezoito meses contados da data de entrega do EVTEA completo e definitivo ao TCU (Precedentes: Acórdãos 2.104/2008-TCU-Plenário, Rel. Min. Ubiratan Aguiar; e Acórdãos 82/2010, 683/2010 e 684/2010-TCU – todos do Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).
2. As fontes de informações utilizadas consistem basicamente em bancos de dados oficiais de referência no mercado e estão em linha com as utilizadas em rodadas licitatórias anteriores, podendo-se verificá-las na tabela abaixo juntamente com as últimas datas de atualização das bases de dados:

**Quadro 1** – Quadro-resumo das projeções macroeconômicas utilizadas

Parâmetro Macroeconômico	Fonte	Última atualização
Inflação brasileira (IPCA)	Sistema de Expectativas BACEN	11/08/2020
Inflação americana (CPI)	Itau BBA	02/09/2020
SELIC	Sistema de Expectativas BACEN	11/08/2020
Câmbio nominal	Sistema de Expectativas BACEN	11/08/2020
% PIB BR	Premissa fornecida pela SAC	10/08/2020

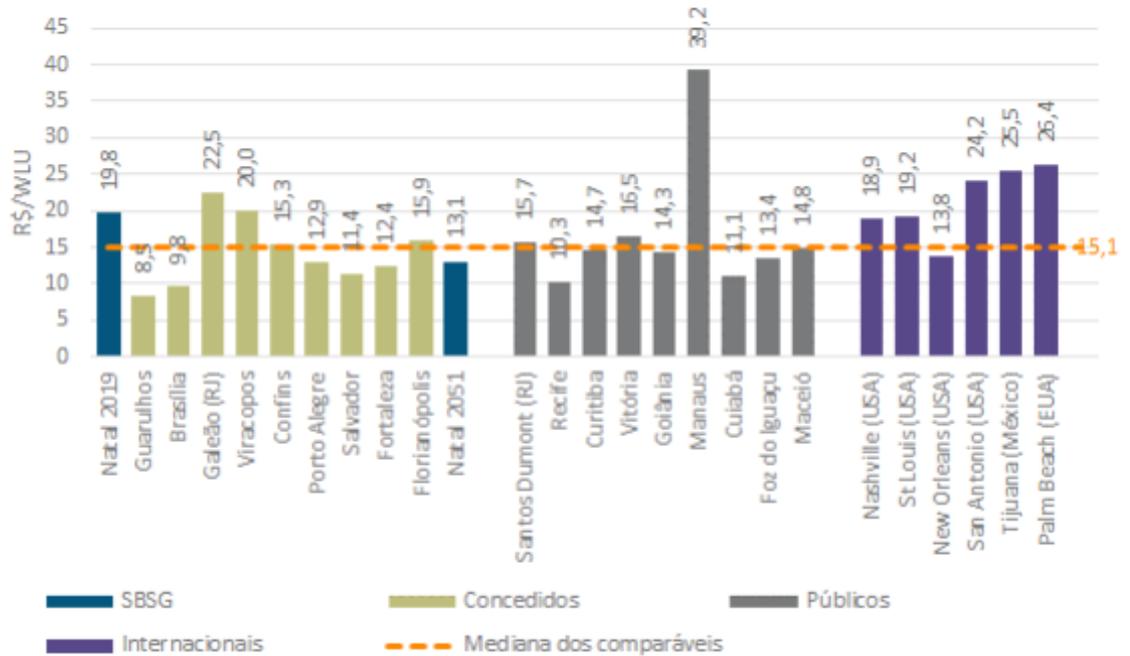
Fonte: elaboração própria, a partir da Avaliação Econômico-Financeira e modelo financeiro

3. Verificou-se exceção à regra no caso das projeções de crescimento para o PIB, como demonstrado na tabela acima, em que as premissas foram diretamente fornecidas pela SAC. Entretanto, tal diretriz não difere materialmente das projeções de longo prazo atualizadas pelos agentes de mercado, já que ao verificar as projeções de longo prazo fornecidas pela instituição Itau BBA, o crescimento real do PIB apontava valores entre 2,1% e 2,3%, projeções bastante similares à mediana do período da concessão constante dos EVTA de 2,0% (Fonte: [https://www.itau.com.br/content/dam/ibba/analises-economicas/pdfs/projecoes/Proje%C3%A7%C3%B5es-de-Longo-Prazo-Ita%C3%BA\\_BRASIL-nov21.xlsx](https://www.itau.com.br/content/dam/ibba/analises-economicas/pdfs/projecoes/Proje%C3%A7%C3%B5es-de-Longo-Prazo-Ita%C3%BA_BRASIL-nov21.xlsx)).

### Custos de Operação (Opex)

4. A metodologia adotada para projeção dos custos operacionais adota resumidamente como racional a definição de elasticidades e posterior validação através de benchmarks para projeções dos custos. As análises realizadas sobre custos e despesas totais em relação aos pares de aeroportos comparáveis demonstrou não existir diferença significativa no custo total por WLU para a nova concessão:

Figura 1 – Benchmark de custo total por WLU



Fonte: Infraero, Demonstrativos dos aeroportos concedidos, Sistema CATS da FAA. Agrupamento: Consórcio GCA

Fonte: Relatório de Avaliação Econômico-Financeira

5. A adoção das premissas de custos, apesar de incorporar deseconomias de escala decorrentes da troca do operador que atualmente opera conjuntamente o Aeroporto de Brasília, ainda assim apontou para queda no custo por WLU ao longo da concessão, o que está em linha com os *drivers* de projeção utilizados e resultados verificados com redução de custeio de pessoal (principal grupo do opex) nas demais privatizações de aeroportos ocorridas – da ordem de 13,8%.

Custo Médio Ponderado de Capital

6. O custo médio ponderado de capital (*Weighted Average Cost of Capital* - WACC), representa a taxa de desconto já consagrada nas concessões de infraestrutura para balizar o valor mínimo das outorgas a serem pagas pelo futuro concessionário (ou a tarifa máxima permitida, no caso das rodovias), mediante sua aplicação aos fluxos de caixa do projeto.

7. O seu significado prático para fins de licitação é que uma taxa de referência acima do que seria esperado tenderá a ofertar o ativo leiloado a um valor mínimo inferior ao que seria considerado justo pelo mercado, enquanto um WACC muito baixo poderia conduzir a um valor de superavaliação do ativo, podendo ocasionar, por exemplo, um certame deserto.

8. Para tentar determinar a taxa mínima de retorno (em termos reais) que espelha os projetos no setor, o WACC possui como *inputs* algumas variáveis que necessitam ser adequadamente tratadas a partir de uma base de dados confiável e que respeite uma metodologia previamente estabelecida, sendo as principais variáveis de interesse no WACC as seguintes: (i) a taxa livre de risco; (ii) taxa de inflação americana; (iii) prêmio de risco de mercado; (iv) custo de capital de terceiros.

9. A taxa de desconto de referência para a presente rodada de concessões utiliza como base metodológica o estudo de 2018 do Ministério da Economia que contém as diretrizes para sua aplicação às concessões públicas nos diversos setores de infraestrutura (peça 128) e encontra-se na Nota Conjunta SEI 2/2021/STN/SPE/ME-DF (peça 109), como calculada na figura abaixo:

**Figura 2 – Memória de cálculo do WACC**

Resultado	
<b>Estrutura de Capital</b>	
(A) Participação Capital Próprio	44,8%
(B) Participação Capital Terceiros	55,2%
<b>Custo do Capital Próprio (CAPM)</b>	
(1) Taxa Livre de Risco	0,89%
(2) Taxa Livre de Risco'	3,83%
(3) Taxa de Retorno do Mercado	10,45%
(4) Prêmio de Risco de Mercado	6,41%
(5) Beta Desalavancado	0,814
(6) IR + CSLL	34,0%
(7) Beta Alavancado = $\{(A) + (B) * [1 - (6)]\} / (A) * (5)$	1,477
(8) Prêmio de Risco do Negócio = (4) * (7)	9,47%
(9) Prêmio de Risco Brasil	2,86%
(10) Ajuste CDS	1,258
(11) Prêmio de Risco Brasil Ajustado = (9) * (10)	3,60%
(12) Custo de Capital Próprio Nominal = (1) + (8) + (11)	13,97%
(13) Taxa de Inflação Americana	1,51%
(14) Custo Real do Capital Próprio (CAPM) = $[1 + (12)] / [1 + (13)] - 1$	12,27%
<b>Custo do Capital de Terceiros</b>	
(15) Custo Real da Dívida	6,44%
(16) Custo Real da Dívida Líquido de Impostos = (15) * [1 - (6)]	4,25%
<b>WACC</b>	
Média	7,84%
Média + 1/2 s (percentil 69)	9,35%
Média + 1 s (percentil 84)	10,87%

Fonte: Nota Conjunta SEI 2/2021/STN/SPE/ME-DF (peça 109)

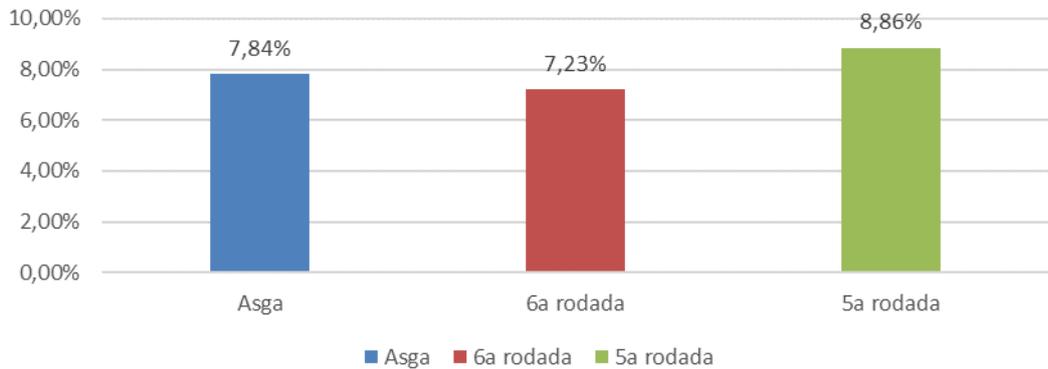
10. Inicialmente, os estudos preliminares utilizaram como premissa um WACC de 7,23% a.a., e, posteriormente, foram atualizados para a taxa de 7,84% endereçada via diretriz complementar da SAC (Ofício 457/2021/GAB-SAC/SAC, de 13/5/2021 – peça 39).

11. A metodologia atual do WACC considera a utilização de uma abordagem probabilística, no qual o WACC de referência pode se desviar em algum grau em relação à melhor estimativa, sendo a escolha do percentil uma prerrogativa do MInfra, de acordo com cada projeto.

12. Para a presente desestatização o valor escolhido pela SAC de 7,84% refere-se ao percentil 50 (ponto médio), sendo as demais opções calculadas 9,35% (percentil 69) e 10,87% (percentil 84). A taxa escolhida encontra-se em patamar semelhante ao ponto médio da 6ª rodada de concessões aeroportuárias (7,23%), a qual balizou a concessão à época do Bloco Sul.

13. O WACC escolhido é bastante similar ao histórico recente do setor, podendo a diferença ser justificada, em essência, como decorrente das atualizações das séries históricas utilizadas e da estrutura de capital atualizada com base na amostra até janeiro/2021.

**Gráfico 3 – Histórico recente do WACC utilizado nos EVTEA**



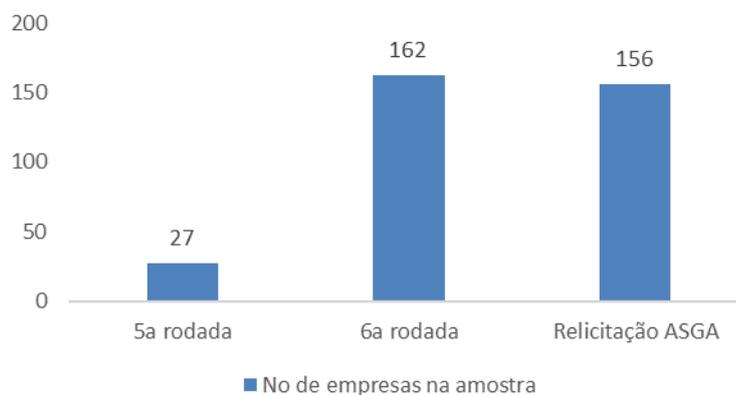
Fonte: Elaboração própria

14. Apesar da diretriz ministerial não informar maiores esclarecimentos a respeito da escolha do percentil, trata-se do padrão sugerido pela metodologia. Nessa linha, o método sugere a utilização de taxas superiores apenas quando existir avaliação no sentido de que “o custo social associado ao risco do leilão vazio é superior ao risco da concessão do ativo por um preço subestimado”.

15. Diferentemente dos leilões ocorridos no Bloco Norte e Central – os quais justificaram o aumento das taxas de referência por fatores específicos, **entende-se não existir fator extraordinário que enseje a revisão do percentil aplicado pelo Poder Concedente**, em especial por se tratar de um ativo *brownfield* já operado e com histórico conhecido pelo mercado, que possui obrigações de *capex* ao longo do projeto relativamente pequenas e que não apresenta riscos ambientais relevantes.

16. Em relação à amostra de empresas utilizadas para definição da estrutura de capital, a amostra contou com 156 empresas, patamar este em linha com o da 6ª rodada de concessões aeroportuárias (162), mantendo-se como fonte amostral o setor de *Air Transport* como um todo, agregando tanto companhias aéreas como empresas de infraestrutura aeroportuária.

**Gráfico 4 - Amostra de empresas utilizada na definição da estrutura de capital**



Fonte: Elaboração própria, a partir dos EVTEA das respectivas concessões.

17. Ao se analisar a modelagem financeira, a participação de capital de terceiros situou-se em patamar abaixo em relação ao referencial adotado para o *wacc* - cerca de 32% médios ao longo do projeto comparado aos 55% estimados na amostra selecionada. Entretanto, no caso em questão, tal diferença se dá em razão das características intrínsecas do projeto, principalmente do *capex* previsto, devendo ser mantido o percentual utilizado no cálculo do *wacc* por coerência metodológica, e por não existir vinculação contratual de taxa de retorno mínima.

### Viabilidade Financeira da Concessão

18. As projeções demonstraram uma elevada atratividade do projeto em termos de previsibilidade dos fluxos de caixa, os quais foram negativos na visão da firma apenas nos 2 primeiros anos-calendário da concessão, e positivos e crescentes nos demais períodos, à exceção dos anos referentes ao desenvolvimento das 2ª e 3ª fases de investimentos.

19. A TIR real estimada desses fluxos na visão da firma foi de 43% (não descontada), em contrapartida ao WACC de 7,84%, demonstrando grande potencial de captura de contribuição inicial para o projeto, estipulada pelas diretrizes como sendo de 90% do VPL pré-outorgas, em razão inclusive da necessidade de custeio dos valores para eventual indenização dos bens reversíveis.

20. A outorga residual (parcela variável) segue a sistemática já estabelecida nas últimas rodadas de concessões, com período de carência inicial, crescimento escalonado até o 8º ano-calendário completo da concessão, e a partir do 9º ano vigorará a alíquota máxima que é utilizada como base para tornar o VPL da concessão igual a zero. A tabela a seguir detalha as alíquotas e periodicidade da cobrança das outorgas variáveis:

**Tabela 1 – Sistemática de cobrança da outorga variável**

<b>Período</b>	<b>Alíquota</b>
Da data de eficácia do contrato até o quarto ano-calendário completo	Zero
Quinto ano	2,15%
Sexto ano	4,30%
Sétimo ano	6,45%
Oitavo ano	8,60%
Até o final da concessão	10,75%

Fonte: Minuta contratual

21. Para o cenário base da concessão o VPL considerado foi de R\$ 248 milhões, o que seria capaz de suportar um valor máximo de indenizações ao concessionário atual da ordem de R\$ 287 milhões. **Esta quantia, no entanto, embora superior ao VPL, pode vir a ser insuficiente caso não exista ágio significativo no leilão e sejam mantidos valores indenizatórios em linha com os cálculos preliminares divulgados pela Anac.**

22. No entanto, conforme exposição realizada neste Relatório na parte relativa às indenizações estimadas, os valores calculados até o momento mostram-se incipientes, não permitindo maiores aprofundamentos em relação à suficiência ou não do montante a ser recolhido a título de outorga inicial.

### **APÊNDICE F – ANÁLISE DOS DOCUMENTOS JURÍDICOS (EDITAL E CONTRATO)**

1. Os documentos jurídicos da relicitação do Asga utilizam em grande medida como ponto de partida a evolução jurídico-regulatória já apresentada na 6ª rodada de concessões aeroportuárias, sendo as principais propostas examinadas a seguir, com base na Nota Técnica 2/2021/SRA (peça 58), bem como nos documentos aprovados no Relatório e Voto pela Diretoria Colegiada, com ênfase nas mudanças ocorridas em relação à rodada passada, quando aplicável.

**Flexibilização das receitas tarifárias**

2. Com o objetivo de possibilitar ao operador aeroportuário melhor precificar a utilização da infraestrutura, a 5ª e 6ª rodadas promoveram flexibilização da regulação tarifária, com imposição de restrições à liberdade de tarifação apenas nos casos em que a análise de custo-benefício da intervenção sugeriu que esta seria desejável. Apenas nos aeroportos com mais de 1 milhão de passageiros processados haverá regulação direta de tarifas, aplicada apenas às atividades de embarque, conexão, pouso e permanência de operações do Grupo I, por meio de uma Receita Teto por Passageiro.

3. Para Aeroporto de São Gonçalo do Amarante, mantiveram-se as cláusulas da 6ª rodada e a aplicação da Receita Teto aplicável ao Aeroporto de Manaus (SBCT), segundo item 3.2 da Minuta do Contrato.

4. A receita-teto por passageiro, diferentemente do modelo anterior (preço-teto de cada tarifa com gerenciamento tarifário) tem como objetivo limitar a receita do administrador aeroportuário advinda de tarifas ao mesmo tempo que atribui ao próprio regulado a determinação e gerenciamento das tarifas aeroportuárias, conforme critérios objetivos e não discriminatórios. O incentivo gerado pelo modelo é o de maximizar o número de passageiros processados, uma vez que a receita tarifária por passageiro está limitada pelo teto estabelecido pelo regulador e só com a expansão do tráfego é possível expandir a receita total.

5. Entende-se como adequada a manutenção da flexibilização das receitas tarifárias, com aplicação da Receita Teto aplicável ao Aeroporto de Manaus (SBCT), cujo movimento foi de 2.402.587 passageiros em 2016, segundo dados da Infraero, similar à do Asga.

**Taxa de Desconto do Fluxo de Caixa Marginal**

6. Com o objetivo de diminuir as incertezas associadas à metodologia de cálculo do valor da Taxa de Desconto do Fluxo De Caixa Marginal que seria utilizada pela ANAC, desde a 6ª rodada de concessões, foi prevista a utilização da metodologia que a Anac adotou na Revisão dos Parâmetros da Concessão.

7. A fórmula utilizada foi então atualizada considerando o período compreendido entre janeiro de 2016 e dezembro de 2020, as médias aritméticas foram de 7,87% para a SELIC e 4,57% para a variação percentual anual do IPCA, o que produziu uma Taxa de Desconto do Fluxo de Caixa Marginal de 8,02%.

**Infrações relacionadas aos contratos que extrapolam o prazo da concessão**

8. Com relação à infração “Antecipar as parcelas que extrapolam o prazo da concessão em caso de contratos que envolvam a utilização de espaços no Complexo Aeroportuário devidamente autorizados a ultrapassar o prazo da concessão”, decidiu-se retirar o valor fixo da infração para um valor a ser decidido de acordo com a análise do caso concreto.

9. Entende-se adequado o posicionamento e alteração promovidos pela Anac, já que está em linha com evolução regulatória contínua dos contratos no sentido de promover melhor dosimetria das penalidades aplicadas aos concessionários.

**Obrigatoriedade de apresentação de estudo prévio pela concessionária a cada Revisão dos Parâmetros de Concessão;**

10. Decidiu-se pela inclusão, no item 6.15 da Minuta de Contrato, de nova obrigação à concessionária, a de contratação de empresa especializada para a realização de pesquisa junto ao usuário do Aeroporto a cada Revisão dos Parâmetros de Concessão.

11. Embora resulte em aumento das obrigações da concessionária e tenda a encarecer sua operacionalidade, os benefícios regulatórios de sobre a revisão dos Parâmetros da Concessão (RPC) e com consequentes indicadores de qualidade mais relevantes do ponto de vista do usuário mostram-se suficientes para justificar o aumento de seu custo, em especial, porque as concessionárias já vinham apresentando voluntariamente estudos elaborados com finalidade

revisória – o que implicitamente é compatível com um custo regulatório aceitável *vis a vis* o potencial benefício percebido.

**Manutenção do componente Pontes de Embarque dos Parâmetros Mínimos de Dimensionamento e utilização do modelo do Fator Q para aeroportos com movimentação acima de 5 milhões de passageiros/ano**

12. Inicialmente a equipe técnica da Anac entendeu que caberia a exclusão do parâmetro “Pontes de Embarque” na avaliação de níveis de serviços, mas mantendo-se o indicador de qualidade “Atendimento em Pontes de Embarque”, de forma a evitar uma dupla avaliação – uma sob o prisma da infraestrutura disponível e outra sob a ótica da qualidade esperada, já que a fonte de informação de ambos é o percentual de passageiros efetivamente processados em pontes de embarque.

13. Entendeu-se que o IQS seria suficiente para a construção de infraestrutura de pontes de embarque adequadas, devido a ser considerado melhor incentivo regulatório do que a aplicação de penalidade. Com o objetivo de alinhar o contrato à regulação por incentivos, eliminar-se-ia a avaliação dupla, já que o atendimento em pontes de embarque compõe o Fator Q (já disponível no Asga).

14. A aplicação do Fator Q é mais um fator avaliativo de regulação da operação da concessionária. Por se tratar de ativo individual, em tese existiria melhor simetria de informações, o que facilitaria a manutenção da aplicação do Fator Q.

15. Porém, Voto da Diretoria Colegiada excluiu a aplicação imediata do Fator Q para o Asga, semelhante às 5ª e 6ª rodadas de concessão, nas quais o mesmo foi afastado para os aeroportos entre 1 a 5 milhões de pax/ano, e retornou a avaliação das pontes de embarque em níveis de serviço (PMD), voltando-se a aplicação do Fator Q para aeroportos com movimentação superior a 5 milhões/ano.

16. Entende-se que apesar do Asga já dispor atualmente do Fator Q, existe um *trade off* entre a uniformização do modelo regulatório mantido na rodada passada, que aplica os critérios de acordo com faixas de movimentação de passageiros anuais, e, de outro lado, a imposição de um custo regulatório.

17. Considerando que existe discricionariedade da agência ao adentrar nessas análises e que o Voto da Diretoria Colegiada justificou o interesse pela solução que privilegia a manutenção dos mesmos critérios já adotados na 6ª rodada de concessões, em especial com fundamento na possibilidade de apresentação de proposta apoiada que possa aplicar o Fator Q como índice de reajuste anual da Receita Teto, entende-se que não existem óbices às escolhas realizadas, inclusive por se tratar de exigência adotada de forma proporcional ao número de passageiros processados.

**Exclusão da Fase I-B**

18. O prazo máximo para execução dos investimentos referentes à Fase I-B foi ajustado para 24 meses, de forma a atender à diretriz política advinda da SAC. Entretanto, o Voto da Diretoria Colegiada não aplicou a Fase I-B na relicitação do ASGA. A relicitação terá então duas fases (Fase I e Fase II), sendo a Fase I subdividida em dois estágios.

19. O Estágio I trata da apresentação do Plano de Transferência Operacional (PTO), com prazo de 40 dias para apresentação, e idêntico prazo para análise pela agência. Já o Estágio II, trata da operação assistida após verificação da aderência do PTO ao contrato, com duração mínima de 45 dias.

20. Não se identificam óbices à mudança, que está em linha com a contínua revisão do modelo regulatório dos contratos para um modelo menos prescritivo e mais focado no atingimento dos níveis de serviço pactuados.

**Obrigação de adequação da infraestrutura solicitada por diretriz de política pública (PEA – Anexo 2)**

21. O Aeroporto de São Gonçalo do Amarante foi certificado, mediante Portaria n. 554/SIA, de 10 de março de 2016, nos seguintes termos:

Art. 2º O aeroporto certificado nos termos do art. 1º operará com as seguintes especificações operativas:

I – Geral:

a) Código de referência: 4E

b) O aeroporto pode ser utilizado regularmente por **quaisquer aeronaves compatíveis com o código de referência 4E ou inferior**;

c) Tipo de operação por pista/cabeceira:

Cabeceira 12: VRF/IFR – Cat I – diurna/noturna

**Cabeceira 30: VRF/IFR – Não-precisão – diurna/noturna.** (grifo nosso)

22. As diretrizes políticas da concessão foram encaminhadas à Anac pelo Ofício 93/2021/GAB-SAC/SAC, o qual estabeleceu que as adequações de infraestrutura deveriam obedecer à seguinte regra geral: *“a Concessionária deverá realizar todas as adequações necessárias para que o aeroporto esteja habilitado a operar, no mínimo, com aeronaves código 3C, em pista tipo instrumento (IFR) não precisão sem restrição, noturno e diurno, até o fim da Fase 1B do contrato de concessão (...)”*.

23. Conforme se vislumbra, o aeroporto detém certificação de infraestrutura além da requerida pela diretriz política. Deste modo, a Anac entende não haver necessidade de inclusão de texto específico no contrato para tratar do tema.

24. Entende-se que não há óbice ante a ausência de previsão contratual expressa da diretriz ministerial, uma vez que os incentivos estão alinhados para a manutenção da especificação operativa atual do aeroporto. Corrobora esse entendimento o fato de que o aeroporto já se encontra em nível operacional mais exigente do que o que seria requerido, e que reduções significativas de capacidade necessariamente serão objeto de avaliação pela Anac.

#### **Lista de transferência dos bens**

25. Foi reduzido o prazo para apresentação do primeiro REB - Relatório Externo de Bens pela nova concessionária. Também foram incluídas previsões que esclarecem que somente os bens indispensáveis à operação serão revertidos, e que cabe à nova Concessionária adquirir outros bens que entenda importantes para o exercício das suas atividades, seja no mercado ou da Concessionária Anterior, mediante negociação privada.

26. Incluiu-se também o item 14.10.1 – *“O primeiro REB deverá refletir a situação dos bens sob posse da Concessionária na data de assunção das operações e deverá ser enviado à ANAC em até 30 (trinta) dias após o final do Estágio 2 da Fase I-A”*. O prazo anterior era de 180 dias.

27. Conforme previsto na Resolução nº 533/2019, a nova Concessionária realizará inventário dos bens revertidos, que servirão de base para que os valores finais de indenização sejam apurados. Ficando assim mais simples a elaboração do primeiro REB, e justificando sua diminuição de prazo.

#### **Capital Social**

28. Anac estabeleceu como obrigação a definição de valor de capital social de aproximadamente 50% da Contribuição Inicial Mínima acrescida dos valores previstos para ressarcimento do EVTEA e pagamento à B3 Brasil, Bolsa, Balcão, a ser subscrito e integralizado até a assinatura do contrato.

29. A Contribuição Inicial será o dispêndio mais relevante que a nova Concessionária terá que realizar ao longo de todo o prazo do contrato. Isso se deve ao fato de que ela adquirirá o direito

de explorar uma infraestrutura que pode ser considerada praticamente pronta para ser explorada ao longo de todo o período de concessão, em um aeroporto ainda não saturado.

30. Tal obrigação teve como fundamentação o fato de o BNDES, nas últimas rodadas de concessões, se dispor a financiar até 80% dos valores de CAPEX, o que levou ao entendimento de que até 80% dos valores da Contribuição Inicial também poderiam ser financiados. Além disso, na Nota Conjunta SEI nº 2/2020/STN/SPE/ME-DF, de 26 de agosto de 2020, que calcula a taxa de desconto de referência para leilões do setor de aeroportos, assume uma estrutura de capital com 48,4% de capital próprio, com base em uma amostra global de empresas do setor.

#### **Impedimento da atual concessionária participar da relicitação**

31. Foi incluso o item 3.15.8, que impede a atual Concessionária do Aeroporto a ser relicitado ou seus acionistas de participarem da nova licitação. A construção geral do Edital cria um modelo que impedirá, ainda, a Concessionária atual ou seus acionistas de atuarem no certame na condição de assistente técnico para fins de habilitação.

32. Verifica-se que a alteração está em linha com as restrições do art. 16 da Lei 13.448/2017, e estão, portanto, adequada a restrição indicada pela Anac na Minuta de Edital.

#### **Sub-rogação de contratos que envolvam a cessão de espaços**

33. Foi estruturado no termo aditivo ao contrato de concessão (item 3.8) um regime segundo o qual, em regra, não devem subsistir contratos celebrados com terceiros que excedam ao período da relicitação, estimado em 24 (vinte e quatro) meses, a fim de que os ajustes comerciais da atual concessionária não avancem sobre a gestão da futura outorgada.

34. Por essa razão, fez-se necessário a agência revisitar as disposições contidas no item 3.1.7 da minuta original. Ali, para a hipótese de aeroportos em processo de primeira desestatização federal, ainda sob gestão da União por meio de empresa pública ou por convênio com estados e municípios, assumia-se como regra a sub-rogação total dos contratos de cessão de áreas do sítio aeroportuário celebrados pelo operador aeroportuário anterior.

35. No mesmo sentido, foi revisto também o item 2.19, que tratava, até então, do dever de a nova concessionária comunicar aos cessionários de espaços no complexo aeroportuário acerca da sub-rogação de seus contratos. Agora, o dispositivo em tela mencionará o dever de o novo operador notificar aqueles contratados acerca da intenção ou não de assumir tais negócios jurídicos nos termos em que foram celebrados.

36. Verifica-se que esta alteração foi realizada como consequência das disposições contidas no Termo Aditivo 07/2020 ao Contrato de Concessão nº 001/ANAC/2011-SBSG assinado pela concessionária atual do ASGA. Portanto, avalia-se como necessária e obrigatória a alteração realizada pela Anac.

#### **Data de eficácia do contrato de concessão**

37. O prazo para início da data de eficácia do contrato era contado 30 dias a partir da publicação do extrato do Contrato no Diário Oficial da União, que corria junto a de outra condição suspensiva de emissão da Ordem de Serviço da Fase I pela Anac. Por sua vez, a ordem de serviço depende da comprovação de contratação de seguros e do pagamento da contribuição inicial ao Fnac.

38. Porém, como a precedência do pagamento pela União Federal evidenciou que o prazo de trinta dias, a contar da publicação do extrato do Contrato em Diário Oficial, pode não ser suficiente para que todas as providências necessárias à expedição da Ordem de Serviço – determinante para o termo inicial da eficácia contratual – sejam adotadas.

39. A Anac entendeu, pois, temerário assegurar, no contrato, que os órgãos e unidades governamentais responsáveis pelo desembolso orçamentário esperado consigam fazê-lo em prazo condizente com o que constava, até então, no item 2.8.2 e sem prejuízo das demais etapas que necessariamente deverão ser exauridas para pagamento da Contribuição Inicial, mesmo porque não

caberia ao contrato de concessão endereçar comandos ou obrigações para agentes que dele não são parte.

40. Portanto, houve alteração na contagem do prazo de 30 dias para o início da data de eficácia do contrato, que agora começa a contar a partir da comprovação de contratação de seguros e do pagamento da contribuição inicial ao Fnac.

41. Todas as alterações acima descritas foram analisadas por esta unidade técnica. Devido à sua maior relevância, a exclusão do componente Pontes de Embarque dos Parâmetros Mínimos de Dimensionamento (PEA – Anexo 2) foi questionada. A lista de transferência de bens e a data de eficácia do contrato de concessão também obtiveram crítica e análise pormenorizada devido à sua correlação com a decisão do Poder Público de informar o valor de indenização dos bens reversíveis não amortizados em momento posterior.

42. Entende-se que esta alteração foi realizada como consequência da sistemática definida pela SAC/MInfra de pagamento de indenização dos bens reversíveis não amortizados, com a finalidade de retirar a obrigação pagamento de agentes que não fazem parte da relação direta.

#### **Síntese de outras alterações realizadas**

43. As mudanças nos documentos jurídicos de menor impacto encontram-se na lista abaixo:
- a) aumento no nº de medições diárias do indicador tempo de fila;
  - b) ajuste de redação de "satisfatório" para "regular" na nomenclatura relativa à escala de atributos para os IQS;
  - c) esclarecimento no texto de modo a tornar expresso que, no período de cinco anos, é admitido, para fins de aplicação de penalidade, apenas um período com baixo desempenho;
  - d) exclusão do requisito de realização de ações imediatas no PTO;
  - e) maior detalhamento da forma de pagamento da contribuição inicial, em face da possibilidade da União poder a vir recolher valor complementar;
  - f) retirada da obrigatoriedade de envio periódico do respectivo relatório RTAC, para fins de simplificação;
  - g) simplificação dos modelos de relatórios tarifários Relatório de Remuneração das Tarifas de Embarque e Conexão – RTEC e Relatório de Remuneração das Tarifas de Pouso e Permanência – RTAP, e envio apenas sob demanda do Relatório de Remuneração das Tarifas de Armazenagem e Capatazia – RTAC.

2. Em face de uma possível questão preliminar de caráter jurídico, ouvi o posicionamento do *Parquet* especializado acerca dos efeitos da inclusão do §4º no art. 15 da Lei 13.448/2017 posteriormente à celebração do termo aditivo de adesão da Concessionária Inframérica às condições da relicitação. O MPTCU, nas lavras do Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, se manifestou da seguinte forma (peça 202).

Cuidam os autos do acompanhamento dos atos e procedimentos que culminarão na relicitação, nos termos da Lei 13.448/2017 e do Decreto 9.957/2019, da concessão do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante/RN (“ASGA”), qualificado no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República – PPI em 24/8/2020 por meio do Decreto 10.472/2020.

Ao final do procedimento de auditoria previsto na Instrução Normativa TCU 81/2018, a SeinfraRodoviaAviação concluiu que o cálculo da indenização pelos bens reversíveis não amortizados devidos à concessionária Inframérica ainda restava pendente de submissão desse valor ao escrutínio público, de aprovação pela diretoria da Anac, de certificação por auditoria independente e de novo protocolo no Tribunal.

Após a assinatura do termo aditivo ao contrato de concessão da Inframérica, que rege o procedimento de relicitação, a Medida Provisória 1.089/2021 foi convertida com

emendas na Lei 14.368/2022 de forma a incluir o §4º no art. 15 da Lei 13.448/2017, cuja redação assentada foi positivada nos seguintes termos:

“§4º O procedimento de cálculo a que se refere o §3º deste artigo e sua conferência não obstam o processo licitatório de que trata o art. 13 desta Lei, nos termos de regulamento.”

Em face de uma possível questão preliminar de caráter eminentemente jurídico, o Exmo. Ministro Relator, por meio de despacho à peça 183, julgou pertinente ouvir o posicionamento do MPTCU acerca dos efeitos da inclusão do §4º no art. 15 da Lei 13.448/2017 posteriormente à celebração do termo aditivo de adesão da Concessionária Inframérica às condições da relicitação, em especial quanto à quebra de equilíbrio das cláusulas vigentes e aos requisitos de irrevogabilidade e de irretratabilidade dispostos na forma do inciso I do mesmo dispositivo legal.

Analisando especificamente o impacto da inclusão do §4º no art. 15 da Lei 13.448/2017 no termo aditivo já firmado, entendo que o dispositivo legal explicita que o procedimento de relicitação do novo contrato de parceria pode ser realizado em paralelo ao procedimento de cálculo para o pagamento ao anterior contratado da indenização.

Também o art. 17 da Lei 13.448/2017, não alterado pela Lei nº 14.368/2022, trata do momento em que as indenizações devidas ao contratado deveriam ser realizadas no processo de relicitação de concessões, com a seguinte redação:

Art. 17. O órgão ou a entidade competente promoverá o estudo técnico necessário de forma precisa, clara e suficiente **para subsidiar a relicitação** dos contratos de parceria, visando a assegurar sua viabilidade econômico-financeira e operacional.

§ 1º Sem prejuízo de outros elementos fixados na regulamentação do órgão ou da entidade competente, **deverão constar do estudo técnico** de que trata o caput deste artigo:

...

VII - o **levantamento de indenizações eventualmente devidas ao contratado** pelos investimentos em bens reversíveis vinculados ao contrato de parceria realizados e não amortizados ou depreciados.

§ 2º A metodologia para calcular as indenizações de que trata o inciso VII do § 1º deste artigo será disciplinada em ato normativo do órgão ou da entidade competente.

Da análise conjunta dos art. 15 e 17 da Lei 13.448/2017, entendo que a intenção do legislador nesse caso seria a de garantir que a Agência Reguladora já apresentasse um valor de “indenizações eventualmente devidas ao contratado” por ocasião da elaboração do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômico-financeira e Ambiental (EVTEA), e portanto, anterior à publicação do Edital de relicitação, mesmo que esse valor de indenização ainda não tenha sido objeto da consulta pública de que trata o art. 18 na Lei 13.448/2017.

Art. 18. O órgão ou a entidade competente submeterá os estudos de que trata o art. 17 desta Lei a consulta pública, que deverá ser divulgada na imprensa oficial e na internet, contendo a identificação do objeto, a motivação para a relicitação e as condições propostas, entre outras informações relevantes, e fixará prazo de no mínimo 45 (quarenta e cinco) dias para recebimento de sugestões.

Antes do encerramento da referida consulta pública também não haveria obrigatoriedade do envio do cálculo de indenização para análise do TCU, prevista no art. 19 da mesma Lei.

Art. 19. Encerrada a consulta pública, os estudos de que trata o art. 17 desta Lei deverão ser encaminhados ao Tribunal de Contas da União, em conjunto com os documentos referidos no art. 14 desta Lei.

Entretanto, deve-se atentar para o fato de que o art. 11, do Decreto 9.957/2019, se refere ao “levantamento de indenizações” previsto no inciso VII, do §1º, do art. 17, da Lei 13.448/2017, como sendo “o valor calculado pela agência reguladora competente” (caput) e que este valor “será certificado por empresa de auditoria independente” (§3º), nos seguintes termos:

Art. 11. Serão descontados do valor **calculado pela agência reguladora competente**, a título de indenização pelos bens reversíveis não amortizados ou depreciados vinculados ao contrato de parceria, de que trata o inciso VII do § 1º do art. 17 da Lei nº 13.448, de 2017:

...

§ 2º O pagamento dos valores de que trata o caput será condição para o início do novo contrato de parceria, nos termos do disposto no § 3º do art. 15 da Lei nº 13.448, de 2017, sem prejuízo de outros valores a serem apurados e pagos posteriormente, decorrentes de decisão judicial, arbitral ou outro mecanismo privado de resolução de conflitos, na forma prevista no inciso IV do caput do art. 8º.

§ 3º O cálculo da indenização de que trata o caput **será certificado por empresa de auditoria independente** de que trata o parágrafo único do art. 7º.

A redação do §3º, do art. 11, do Decreto 9.957/2019, pode deixar alguma margem a interpretações sobre o momento em que ocorreria a certificação por empresa de auditoria independente.

Em meu entendimento, essa certificação deveria ocorrer antes da inclusão do cálculo da indenização como parte do EVTEA, previsto art. 17, da Lei 13.448/2017.

Cumpre, ainda, observar que a flexibilização permitida com a alteração da Lei apenas se aplica ao momento da relicitação da concessão, não havendo alterações em relação à necessidade de que o cálculo e pagamento da indenização ao anterior contratado ocorra antes do início do novo contrato de parceria, como previsto no §3º no art. 15 da Lei 13.448/2017.

§ 3º O pagamento ao anterior contratado da indenização calculada com base no § 2º deste artigo será condição para o início do novo contrato de parceria.

Considero ainda que a indenização tratada no caso em questão se refere à parcela incontroversa da indenização devida, podendo ainda existir parcela de indenização discutida em juízo e pagamentos ao anterior contratado posteriores ao início do novo contrato de concessão.

Deve-se ainda observar que outros dispositivos foram incluídos na Lei 13.448/2017, por meio de emendas à Lei 14.368/2022, para garantir que o valor ofertado a título de outorga pelo novo concessionário seja utilizado para pagar a indenização ao anterior contratado, entre eles o §5º no art. 15 da Lei 13.448/2017, com a seguinte redação:

“§ 5º Caso o valor inicial ofertado a título de outorga, na sessão de leilão da relicitação, seja menor que o valor do pagamento, ao anterior contratado, da indenização referente a bens reversíveis não amortizados ou depreciados, a União custeará a diferença, observadas as regras fiscais e orçamentárias.”

Assim, respondendo de forma direta ao questionamento realizado pelo Ministro Relator, considero que a inclusão do §4º no art. 15 da Lei 13.448/2017 posteriormente à celebração do termo aditivo de adesão da Concessionária Inframérica às condições da relicitação, não altera o equilíbrio das cláusulas vigentes do contrato, tampouco os requisitos de irrevogabilidade e de irretratabilidade uma vez que apenas permite que o processo de cálculo da indenização devida ao anterior contratado ocorra em paralelo com processo de relicitação, mas ainda obriga, nos termos do inciso VII, §1º do art. 17 da Lei 13.448/2017 e do art. 11 do Decreto 9.957/2019, o conhecimento prévio desse valor de indenização e sua certificação por empresa independente, como documentação exigida para “subsidiar a relicitação dos contratos de parceria, visando a assegurar sua viabilidade econômico-financeira e operacional”.

Verifico ainda que novos elementos foram incluídos no processo durante o período em que esteve sob minha análise, alterando o EVTEA anteriormente enviado ao TCU, e que a Agência Nacional de Aviação Civil anunciou em sua página da internet que já deliberou sobre a indenização do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante (<https://www.gov.br/anac/pt-br/noticias/2022/anac-delibera-sobre-calculo-de-indenizacao-do-aeroporto-de-sao-goncalo-do-amarante>), fatos que, somados à alteração da legislação ora examinada, impactam a análise já realizada pela SeinfraRodoviaAviação, sendo adequado, em meu ponto de vista, oportunizar à unidade técnica nova manifestação nos autos.

3. Acolhendo sugestão do *Parquet* especializado, fiz restituir os autos à unidade técnica, que se manifestou nos seguintes termos (peça 212).

### INTRODUÇÃO

Tratam os autos de acompanhamento da relicitação da concessão do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante/RN (“Asga”), nos termos da Lei 13.448/2017 e do Decreto 9.957/2019.

### HISTÓRICO

1. Em 16/12/2021 remeteu-se proposta ao Relator determinando condicionantes ao prosseguimento da relicitação relacionadas ao cálculo da eventual indenização relativa aos bens reversíveis ainda não amortizados e/ou depreciados (peça 163).
2. Em março/2022 foram juntados dois memoriais elaborados pelo MInfra abordando em síntese possíveis consequências da proposta formulada pela unidade técnica, bem como alternativas de solução para eventual risco de não pagamento da parcela da indenização incontroversa devida pelo Poder Público caso o valor arrecadado no leilão da nova concessão seja insuficiente para cobrir todos os créditos da concessionária em retirada (peças 176 e 177).
3. Em 6/9/2022 o Relator avaliou pertinente colher o posicionamento do MPTCU quanto às alterações promovidas na Lei 13.448/2017 (“Lei de Relicitação”) em razão da conversão da Medida Provisória 1.089/2021 (“MP do Voo Simples”) na Lei Federal nº 14.368, de 14/6/2022, por constituir possível questão preliminar ao julgamento da matéria. A consulta em específico se deu sobre os efeitos da inclusão do § 4º no art. 15 da Lei 13.448/2017 (peça 183).
4. Em 12/9/2022 a Anac juntou nova documentação que trata do cálculo da indenização eventualmente devida à concessionária do Asga pelos bens reversíveis não amortizados, com valor estimado em R\$ 556 milhões, na data-base de 31/12/2021 (peças 184-201).
5. Em 20/9/2022 o MPTCU ofereceu suas considerações sobre o ponto suscitado pelo Relator, concluindo, em essência, que “a inclusão do § 4º no art. 15 da Lei 13.448/2017 posteriormente à celebração do termo aditivo de adesão da Concessionária Inframérica às condições da relicitação, não altera o equilíbrio das cláusulas vigentes do contrato”, propondo nova manifestação da unidade técnica nos autos (peça 202).
6. Em 24/9/2022 foi formulado pedido de ingresso como interessado pela empresa RAÍZEN S.A., concessionária de espaço aeroportuário no Asga relacionado às atividades de armazenamento, comercialização e abastecimento de aeronaves (peças 203-209).
7. Em 14/10/2022 o Relator, considerando o parecer proferido pelo MPTCU, remeteu a matéria para novo pronunciamento da unidade técnica (peça 210).

### EXAME TÉCNICO

#### Alterações promovidas pela Lei 14.368/2022 no processo de relicitação

8. Após o envio da proposta da unidade técnica ao Relator, sobreveio alteração na Lei Federal 13.448/2017, em razão da publicação da Lei 14.368/2022 – a qual, entre outros aspectos, acrescentou novas disposições relacionadas ao procedimento de cálculo da eventual indenização devida ao concessionário em processo de relicitação.
9. As novas disposições incluíram quatro novos parágrafos na Lei de Relicitação, nos termos do art. 5º da Lei 14.368/2022 abaixo transcrito:

Art. 5º A Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 15. ....

§ 4º O procedimento de cálculo a que se refere o § 3º deste artigo e sua conferência não obstem o processo licitatório de que trata o art. 13 desta Lei, nos termos de regulamento.

§ 5º Caso o valor inicial ofertado a título de outorga, na sessão de leilão da relicitação, seja menor que o valor do pagamento, ao anterior contratado, da indenização referente a bens reversíveis não amortizados ou depreciados, a União custeará a diferença, observadas as regras fiscais e orçamentárias.” (NR)

“Art. 20. ....

§ 2º O prazo de que trata o § 1º deste artigo poderá ser prorrogado por sucessivas vezes, desde que o total dos períodos de prorrogação não ultrapasse 24 (vinte e quatro) meses, mediante deliberação do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (CPPI).” (NR)

“Art. 31. ....

§ 6º A existência de controvérsias sobre direitos patrimoniais disponíveis submetidas à arbitragem não impede o início do novo contrato de parceria.” (NR) (grifo nosso)

10. Vale destacar que a principal inclusão digna de nota para fins desta instrução é a contida no § 4º do art. 15 da Lei de Relicitação, o qual determina que “O procedimento de cálculo a que se refere o § 3º deste artigo e sua conferência **não obstem o processo licitatório de que trata o art. 13 desta Lei, nos termos de regulamento**”.

11. Depreende-se do supramencionado dispositivo que a fase de cálculos preliminar interna à agência, bem como a fase externa de sua conferência pelo verificador independente, em regra não pode mais representar obstáculo à deflagração do processo de relicitação, excetuadas as outras condicionantes aplicáveis contidas nas demais disposições da Lei de Relicitação bem como as presentes na regulamentação sobre a matéria objeto do Decreto 9.957/2019.

12. Tal medida, a rigor, possui natureza estritamente procedimental, razão pela qual não há óbice para que seja aplicada inclusive aos processos de relicitação atualmente em curso, como é o presente caso, em que o certame se encontra na fase preparatória. Nesse sentido inexistente, em regra, direito adquirido em relação ao rito procedimental para as concessionárias que já firmaram seus termos aditivos sob a égide da Lei de Relicitação anteriormente às modificações inseridas pela Lei 14.368/2022.

13. A segurança jurídica encontra-se mantida para a deflagração da relicitação uma vez que inalteradas as condições de pagamento ao concessionário que irá deixar o ativo, o qual deverá obrigatoriamente receber a indenização calculada pela Anac como condição prévia para o início do novo contrato de parceria, nos termos do art. 15, § 3º, da Lei Federal 13.448/2017.

14. Sobre esse aspecto, vale mencionar que a própria concessionária anuiu no termo aditivo de relicitação a receber a indenização calculada pela agência sob os termos de sua metodologia, em detrimento de outras formas de indenização mais abrangentes, consentindo inclusive com o recebimento de valores por estimativa no momento do pagamento imediatamente anterior à sua saída do ativo aeroportuário (Itens 3.22 a 3.28 do Termo Aditivo 7/2020 – peça 211).

15. Relativamente às exigências contidas no art. 17, § 1º, inciso VII, e § 2º, da Lei 13.448/2017, as quais foram mantidas no texto legal, o entendimento até então prevalecente era o de que a submissão dos estudos à Corte deveria ser realizada mediante a entrega dos cálculos indenizatórios já sob a aplicação da metodologia disciplinada na Resolução-Anac 533/2019 e devidamente certificados (art. 11 § 3º, do Decreto 9.957/2019) inclusive mediante a submissão prévia desse conteúdo à consulta pública exigida pelo art. 18 da Lei 13.448/2017.

16. Entretanto, após a inclusão do § 4º no art. 15 da Lei de Relicitação a interpretação sistemática da lei quanto à expressão “levantamento de indenizações” passou a representar, para fins de protocolo inicial no TCU, não necessariamente o valor que a agência considera devido em definitivo ao concessionário (“valor incontroverso”), à exceção dos ajustes a título de atualização até o efetivo pagamento, e calculado segundo os exatos ditames metodológicos disciplinados na

Resolução-Anac 533/2019, mas tão somente a melhor estimativa disponível no momento em que os estudos forem entregues ao Tribunal.

17. Optou o legislador, nesse caso, por permitir uma hipótese de entrega precária de documentação ao Tribunal, em um primeiro momento, relativamente aos cálculos do *quantum* indenizatório, considerando as peculiaridades do processo de relicitação, de forma que o cálculo poderá ser aperfeiçoado em paralelo ao desenrolar da nova licitação, e novamente apresentado ao Tribunal devidamente certificado para o seu aval antes de realizado qualquer pagamento ao atual concessionário.

18. Em face disso, a exigência contida no art. 11, § 3º, do Decreto 9.957/2019, que requer a certificação dos valores contidos no inciso VII do § 1º do art. 17 da Lei nº 13.448 (“levantamento de indenizações”) não poderá mais ser concebida também como condicionante para a entrega do cálculo ao TCU no momento de protocolo dos EVTEA, mas sim em momento posterior, de modo a adequar-se à redação do § 4º no art. 15 da Lei de Relicitação.

19. Visto isso, em razão das alterações legislativas ocorridas, **entendem-se superados os fundamentos que motivaram a proposta anterior pela rejeição parcial dos estudos relativamente às exigências legais e regulamentares quanto ao cálculo da indenização.**

20. Nesse sentido, a apresentação das estimativas indenizatórias contidas nos EVTEA já entregues, incluindo os complementos recentemente apresentados (peças 184-201), poderão ser alteradas e enviadas posteriormente para análise definitiva pelo Tribunal, como condição para a assinatura do contrato ou, alternativamente, para a prática de qualquer ato tendente a dar-lhe eficácia.

21. Não sendo verificados outros óbices relativamente às demais disciplinas contidas nos estudos apresentados, e considerando a natureza prioritária do presente processo, **conclui-se pela possibilidade de prosseguimento da relicitação, condicionada à apresentação e análise definitiva pelo TCU das estimativas indenizatórias devidamente certificadas pela Anac** como requisito para a assinatura do novo contrato de concessão ou, alternativamente, para a prática de qualquer ato tendente a dar-lhe eficácia, caso, em relação à última opção mencionada, os prejuízos gerados pela manutenção da etapa pré-contratual mostrem-se suficientemente graves aos usuários, demais licitantes, e, de forma geral, ao interesse público, considerando os argumentos do MINfra em sede de memorial (peça 177).

#### **Pedido de ingresso como interessado**

22. A RAÍZEN S.A., cessionária de área operacional no Asga, requereu reconhecimento como terceiro interessado em razão de possuir contrato firmado com a atual concessionária do Asga, com vigência que avança sobre o período da eventual nova concessão, argumentando-se, em suma, que possui direitos que podem vir a ser afetados com a decisão que vier a ser tomada pelo TCU, de forma direta e indireta. (peças 203-209).

23. Relativamente ao pedido, entende a unidade técnica pelo indeferimento do pleito, uma vez que a ação direta deste Tribunal incide sobre o procedimento de relicitação, e não sobre contratos da concessionária do Asga com terceiros, os quais serão objeto de sub-rogação integral pelo novo concessionário, inexistindo assim possibilidade de desconstituição ou alteração desse contrato específico em seu desfavor.

24. Relativamente aos efeitos negativos à RAZÍZEN S.A. decorrentes de eventual sub-rogação contratual, a jurisprudência da Corte repele a pretensão de ingresso como terceiro interessado cuja motivação seja a satisfação de direito subjetivo, em substituição à seara destinada ao Poder Judiciário (Acórdão 1893/2017-TCU-Plenário, Relator Min. Bruno Dantas), inexistindo qualquer interferência do TCU no âmbito deste processo sobre a interpretação e aplicação de contratos de cessão de uso de espaços aeroportuários.

25. Portanto, entende-se pelo indeferimento do pedido de ingresso como interessado, por não demonstrar razão legítima para intervir no processo, com fundamento no art. 146, §§ 1º e 2º, do RITCU.

**PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

96. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo, em relação à relicitação do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante (Asga):

b) considerar atendidos os requisitos previstos na Instrução Normativa-TCU 81/2018, não tendo sido identificadas irregularidades ou impropriedades que desaconselhassem a continuidade da Relicitação do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante;

c) determinar à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), com fundamento no art. 157 do RITCU c/c o art. 3º, par. único da IN-TCU 81/2018, que a assinatura do novo contrato de concessão ou, alternativamente, a prática de qualquer ato tendente a dar-lhe eficácia, fica condicionada à análise pelo TCU das estimativas indenizatórias devidamente certificadas a serem enviadas pela Anac, devendo a agência abster-se de realizar qualquer pagamento a título de indenização pelos bens reversíveis ainda não amortizados ao atual operador aeroportuário antes da análise desses valores pela Corte;

d) indeferir o pedido de ingresso formulado pela RAZÍZEN S.A. à peça 203, por não demonstrar razão legítima para intervir no processo, com fundamento no art. 146, §§ 1º e 2º, do RITCU;

e) dar ciência do teor da deliberação que vier a ser tomada nos autos ao Ministério da Infraestrutura e à Agência Nacional de Aviação Civil.

É o Relatório.

## VOTO

Trago à apreciação deste Colegiado o acompanhamento dos atos e procedimentos que culminarão na relicitação, nos termos da Lei 13.448/2017 e do Decreto 9.957/2019, da concessão do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante/RN (“ASGA”), qualificado no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República – PPI em 24/8/2020 por meio do Decreto 10.472/2020.

2. Localizado a aproximadamente 30 km do centro de Natal/RN, o aeroporto teve o contrato de concessão para exploração daquela infraestrutura assinado em 28/11/2011 (data de eficácia 24/01/2012) com o consórcio Inframérica pelo prazo de 28 anos.

3. Antes da concessão, a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) realizou as seguintes obras do sítio aeroportuário por meio de convênio com o 1º Batalhão de Engenharia de Construção (1º BEC) do Exército: a terraplenagem, a pista de pouso, o *taxiway* e o pátio de aeronaves do aeroporto.

4. Com o início das suas obrigações contratuais, a Inframérica construiu as edificações e o sistema viário que compõem o sítio aeroportuário, assim como promoveu a remoção da camada de revestimento asfáltico da Pista de Pouso e Decolagem (PPD) com o seu posterior recapeamento em face do escorregamento desta camada em relação à camada de *binder*.

5. O aeroporto foi inaugurado em maio de 2014 e em 2019 figurou como o 21º mais movimentado do país, com cerca de 2,3 milhões de passageiros, que equivalente a 2,2% do tráfego total dos aeroportos brasileiros daquele ano.

6. Ressalta-se que, assim como foi o primeiro aeroporto a ser concedido à iniciativa privada, o ASGA será o primeiro a passar pelo procedimento de relicitação criado pela Lei 13.448/2017. Legislação essa que também determinou a participação deste Tribunal na apreciação dos estudos de viabilidade apresentados pelo poder concedente.

7. Assim, as decisões tomadas por esta Corte de Contas, no âmbito deste TC, possivelmente se estenderão aos demais processos de relicitação de infraestrutura de transportes a serem protocolados no TCU. À guisa de exemplo, é possível destacar que o poder concedente qualificou (por meio do Decreto Presidencial nº 10.427, de 16 de julho de 2020) o Aeroporto Internacional de Viracopos, localizado na cidade de Campinas/SP, para ser relicitado à iniciativa privada, tendo os estudos de viabilidade técnica, econômico-financeira e ambiental (EVTEA) e o levantamento preliminar sido recentemente apresentados ao TCU. O processo encontra-se sob a relatoria do Ministro Vital do Rêgo.

– II –

8. Conforme descrito pela unidade técnica, os EVTEAs da relicitação foram elaborados pelo Grupo de Consultores em Aeroportos (GCA), consórcio formado pelas empresas Moysés & Pires, Infracap, Bacco, CPEA e Terrafirma, e submetidos à consulta pública em abril/2020 pela Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), tendo as contribuições sido analisadas no relatório contido à peça 45.

9. Em um breve relato, o estudo de mercado apresentou uma projeção de Movimentos Anuais de Passageiros, segmentada entre doméstico, internacional e aviação geral para cada cinco anos por um período de 30 anos. Prevê-se que no começo da concessão a movimentação será de aproximadamente 2 milhões passageiros, podendo alcançar 4 milhões no final do prazo de vigência da avença.

10. Com a conclusão das projeções de demanda do aeroporto, diversas análises de capacidade dos sistemas de infraestrutura do aeroporto de Natal foram realizadas, permitindo identificar os momentos mais adequados para a realização das intervenções na infraestrutura aeroportuária que

permitirão manter a capacidade dos sistemas sempre acima da demanda projetada, de forma a garantir o nível de serviço previsto.

11. Nesse contexto, o *Capex* projetado para ser executado pelo futuro concessionário foi de R\$ 309 milhões. As intervenções propostas no EVTEA foram divididas em três fases e contemplam:

- a) a ampliação do sistema de luzes de aproximação (ALS, sigla inglesa para *Approach Lighting System*) da cabeceira 12, adequação do sistema de drenagem ao sul da Pista de Pouso e Decolagem, e ampliação de pista de táxi de pátio e implantação de pista de táxi de acesso;
- b) a ampliação do pátio de aeronaves comercial e relocação e remodelamento do pátio de aviação geral;
- c) a implantação de passarela metálica no 2º pavimento, conectando a sala de embarque à circulação vertical de acesso à sala de desembarque doméstica do terminal de passageiros e ampliação do estacionamento de veículos;
- d) a adequação dos sistemas de Auxílios à Navegação existentes, do Balizamento Luminoso, Sinalização Vertical e Sistema de Docagem, bem como ampliação do sistema de luzes de aproximação com *flashes* sequenciados (ALSF-1);
- e) a desapropriação de área de terceiros para a ampliação do ALS;

12. As receitas totais projetadas são da ordem de R\$ 86 milhões em 2023, podendo alcançar o montante de R\$ 176 milhões em 2051. Já os custos e despesas totais de operação do aeroporto foram estimados em R\$ 46 milhões em 2023, devendo crescer para R\$ 67 milhões em 2051.

13. Os fluxos de caixa anuais do empreendimento foram descontados com base no custo médio ponderado de capital (*Weighted Average Cost of Capital - WACC*) à taxa de 7,84%, o que resultou no Valor Presente Líquido (VPL) de R\$ 248 milhões. O poder concedente definiu que 90% do VPL será pago antes da outorga, em razão da participação dessa parcela no custeio da indenização dos bens reversíveis. A outorga residual seguirá a mesma sistemática já estabelecida nas últimas rodadas de concessões aeroportuárias.

14. Essas são, em apertada síntese, as principais informações contidas nos estudos que embasarão o leilão, a ser realizado para selecionar o próximo concessionário, o qual assumirá a operação do aeroporto ora em exame, o que, nos termos do §3º do art. 15 da Lei 13.448/2017, somente ocorrerá após a quitação, em favor do concessionário anterior, do valor da indenização dos bens reversíveis vinculados ao contrato de parceria e não amortizados ou depreciados.

15. Para o presente caso, o valor da indenização submetido ao escrutínio público em abril de 2020 foi de R\$ 766,4 milhões, referente ao somatório da lista dos bens constantes do ativo intangível da contabilidade da Concessionária Inframérica.

– III –

16. Em atendimento à Instrução Normativa TCU 81/2018, que rege o processo de análise dos EVTEAs dos procedimentos de desestatização encaminhados ao TCU, a Anac enviou a documentação da relicitação do ASGA no final de junho/2021, tendo a complementado em 2/7/2021.

17. À exceção do cálculo final do valor de indenização dos bens reversíveis não amortizados a ser pago à atual concessionária, os demais documentos que compõem o EVTEA foram protocolados no TCU em sua versão completa e finalizada.

18. Diante desse contexto, a unidade técnica concluiu pela incompletude do levantamento do valor da indenização, remetendo os autos ao meu gabinete com a proposta de comunicar ao Ministério da Infraestrutura (Minfra) e à Anac que o prazo previsto na IN TCU 81/2018 para início das análises estaria suspenso até o envio do cálculo definitivo da mencionada indenização.

19. Por despacho (peça 115), no dia 27/8/2021, acolhi a proposta formulada, no sentido de informar aos mencionados órgãos que o prazo para a análise do processo de relicitação somente seria iniciado após o protocolo do “levantamento conclusivo” do cálculo das indenizações a serem pagas à Concessionária Inframérica.

20. Tanto o Minfra quanto a Anac interpuseram agravos (peças 122 e 125) ao mencionado despacho, defendendo, em especial, a necessidade de dar continuidade às análises empreendidas pela unidade técnica sobre os estudos de viabilidade da relicitação do aeroporto de São Gonçalo do Amarante (ASGA), **mesmo sem a conclusão dos cálculos das indenizações a serem pagas à concessionária pelos bens reversíveis não amortizados.**

21. Em novo despacho, com base nos argumentos apresentados nos agravos, percebi que a decisão monocrática erroneamente continha a expressão “levantamento conclusivo” do valor da indenização, no lugar de “levantamento com elevado grau de segurança”. Decerto, o “levantamento conclusivo” da indenização se mostra impossível com o atual contrato de concessão ainda vigente.

22. Durante essa análise, fui informado de que os técnicos da agência reguladora haviam encaminhado à SeinfraRodoviaAviação a Nota Técnica 23/2021/GEIC/SRA/ANAC, contemplando as principais metodologias de cálculo do valor dos bens não amortizados, as justificativas para a escolha regulatória e o valor “preliminar” da indenização, todavia ainda restavam pendentes a contestação da Concessionária Inframérica, a manifestação da Diretoria da Anac sobre a matéria e a contratação de auditoria independente para certificar o cálculo da indenização. Essas obrigações decorrem expressamente da Lei 13.448/2017 e do Decreto 9.957/2019.

23. Excepcionalmente, registrei que, a despeito de a Nota Técnica não apresentar o cálculo da indenização com “elevado grau de segurança”, o valor havia evoluído de uma mera estimativa para uma metodologia passível de asseguarção. Ademais, por se tratar de um novo instrumento e preocupado com a manutenção da qualidade do serviço público concedido, entendi que o prazo de análise previsto na IN TCU 81/2018 poderia ser iniciado em outubro de 2021.

24. Inusitadamente, não é a primeira vez que os estudos que embasam a licitação do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante são encaminhados de forma incompleta. Recordo que na análise do 1º estágio da IN TCU 27/1998, revogada posteriormente pela IN TCU 81/2018, o relator do feito, Min. Valmir Campelo, descreveu no voto condutor do Acórdão 939/2011-TCU-Plenário que os “EVTEAs remetidos em dezembro de 2010 pela Anac a esta Corte de Contas mostraram-se incompletos e desatualizados, ensejando diversas e substanciais alterações pelo poder concedente”. Parece-me que a situação, como se verá nos tópicos seguintes, se repetiu.

25. De posse da referida Nota Técnica, a equipe elaborou o escopo do acompanhamento com base nos critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco aplicados aos principais componentes dos estudos (peça 156), que contou com a anuência do corpo diretivo daquela unidade (peças 157 e 158) e abordou, além do valor da indenização, os seguintes documentos: estudos de mercado, estudo de engenharia, estudos ambientais, estudos econômico-financeiros e as minutas de contrato e de edital de licitação.

26. A análise do valor da indenização pelos bens não amortizados se limitou aos documentos produzidos até a data de conclusão do Relatório, que não contemplam o valor indenizatório certificado por auditoria independente e aprovado pela Diretoria Colegiada da Anac, tal como exigido, repito, na Lei 13.448/2017 e no Decreto 9.957/2019.

– IV –

27. Feitas as considerações iniciais, passo ao exame do único achado de auditoria, que se refere à ausência do valor da indenização dos bens reversíveis ainda não amortizados, assim como do encaminhamento proposto pela unidade técnica.

28. Ressalto que, a despeito da realização dos procedimentos nos demais itens os quais compõem o EVTEA, conforme constam nos apêndices da instrução, a unidade técnica não encontrou irregularidades capazes de ensejar propostas de encaminhamento, motivo pelo qual não serão aprofundados no presente voto.

29. A SeinfraRodoviaAviação iniciou o achado descrevendo que o valor devido à concessionária anterior apresentado na audiência pública, estimado em R\$ 766,4 milhões, havia sido calculado a partir de critérios contábeis, em desacordo com a metodologia contida na Resolução Anac 533/2019.

30. Posteriormente, informou que a Nota Técnica 23/2021/GEIC/SRA/ANAC (peça 151), concluída mais de quatro meses após o protocolo dos estudos no TCU, contemplou o cálculo preliminar da indenização a ser paga à Concessionária Inframérica com base, unicamente, na análise do contrato de empreitada global 005/ENG/2012 (Contrato EPC), celebrado entre a Inframérica e o Consórcio Construtor Engeport, este último formado pelas empresas Engevix S.A. e Helpport S.A., ambas partes relacionadas da concessionária à época da assinatura do contrato de construção. A análise contemplou mais dois aditivos ao contrato principal.

31. A unidade técnica evidenciou que esse valor preliminar representa uma parcela significativamente inferior ao valor da indenização que foi levado ao escrutínio público, e tal “diferença poderia distorcer em grande medida os valores divulgados na audiência pública”.

32. Ressaltou que, por meio do agravo interposto, a própria Anac argumentou ser possível licitar o empreendimento após o estabelecimento do valor considerado “incontroverso” da indenização, ou seja, de uma parcela na qual tanto o Concessionário quanto o Poder Concedente estariam de acordo. A parte controversa restaria pendente do resultado da arbitragem entre a União e a Concessionária.

33. Até o momento, o valor apurado não pode ser classificado como incontroverso, porque, somente no dia 19/11/2021, o concessionário apresentou suas contestações às conclusões da Nota Técnica 23/2021/GEIC/SRA/ANAC e o montante não foi submetido à apreciação da Diretoria Colegiada, bem como não houve certificação da parcela por empresa de auditoria independente, nos termos dos dispositivos legais e normativos que regem o processo de relicitação.

34. Ao chegar nessas conclusões, a SeinfraRodoviaAviação propôs determinação no sentido de condicionar o prosseguimento do certame:

- a) à certificação do cálculo da indenização por empresa de auditoria independente;
- b) à submissão do cálculo da indenização à consulta pública;
- c) à aprovação do cálculo da indenização pela Diretoria Colegiada da Anac;
- d) à análise do cálculo da indenização pelo TCU, contendo o exame das contribuições que serão realizadas na consulta pública.

35. Além de apontar que não há um valor da indenização incontroverso, certificado e aprovado, a unidade técnica também fez críticas à metodologia escolhida pela Anac na Nota Técnica 23/2021/GEIC/SRA/ANAC, que, conforme já descrito, fundamentou-se no contrato de empreitada global celebrado entre a Inframérica e o Consórcio Construtor Engeport.

36. Das três possibilidades aventadas para definição da indenização, a agência reguladora optou pela “análise dos contratos firmados a partir de negociação entre Concessionária e Consórcio Construtor, considerando a estrutura de incentivos à época da construção do aeroporto e observação da alocação de riscos e regras de governança do contrato de obras”.

37. A metodologia escolhida pela Anac apresentou diversas fragilidades, as quais estão resumidas no trecho do relatório que transcrevo a seguir:

- a) o contrato firmado com parte relacionada não foi deliberado pelo Conselho de Administração da Concessionária Inframérica, em desacordo com o art. 12, alíneas “j” e “p” do seu Estatuto Social;

- b) não há evidências de que os valores contratados estavam compatíveis com os valores de mercado;
- c) não há alinhamento de interesse econômico da parte relacionada contratada para a execução da obra com o contrato de concessão após a conclusão da obra;
- d) cerca de R\$ [SIGILOSO] milhões foram contabilizados pela concessionária como decorrentes do custo de contratação com a parte relacionada e não estavam amparados contratualmente, reforçando os problemas de governança corporativa;
- e) a justificativa apresentada pela concessionária para o item anterior foi um relatório de auditoria com escopo de conciliação de notas fiscais, as quais em sua maioria foram faturadas por fornecedores distintos da parte relacionada contratada e sem que todas tivessem relação com boletins de medição, sem que fosse feito quaisquer análises investigativas ou análises de **compliance** contratual e medições, tampouco foram realizadas análises quantitativas dos serviços contratados e realizados para as obras;
- f) a documentação do contrato original não possibilita a identificação precisa do seu escopo;
- g) a documentação do 1º TAC está divergente entre si, com variações de escopo em diferentes anexos (cronograma físico-financeiro e planilha de preços) e do mesmo modo não possibilita a identificação do seu escopo.

38. A unidade técnica concluiu que a metodologia “não pode ser admitida como representativa do valor das indenizações para as obras executadas pela concessionária, já que não há evidência de compatibilidade entre a documentação utilizada e os bens concretamente existentes no sítio aeroportuário, prejudicando tanto a avaliação dos termos e condições dos contratos como a avaliação das condições equitativas de mercado para indenização”.

39. Apesar disso, a equipe responsável não apresentou propostas de encaminhamento específicas para tratar da fragilidade da metodologia de cálculo da indenização, contida na Nota Técnica 23/2021/GEIC/SRA/ANAC.

40. Além das questões técnicas que permeiam os processos ordinários de licitação das concessões de serviço público, as quais vez ou outra são detalhadamente debatidas por esta Corte de Contas, percebo que a inclusão da indenização dos bens considerados reversíveis e não amortizados durante a concessão acrescenta complexidade ao procedimento de relicitação.

41. A situação que foi apresentada pela unidade técnica era a de que o EVTEA, o qual embasará a nova licitação para a escolha do novo operador aeroportuário do ASGA, está maduro para a publicação do edital da licitação, **enquanto o cálculo da indenização ainda se encontrava em estágio prematuro porque pendente de submissão desse valor ao escrutínio público, de aprovação pela diretoria da Anac, de certificação por auditoria independente e de novo protocolo no Tribunal.**

42. Feito esse resumo, concordo, em essência, com o exame técnico elaborado pela SeinfraRodoviaAviação, em especial, quanto à necessidade de se concluir o cálculo da indenização a ser paga à Inframérica antes de prosseguir com o certame licitatório. Nos próximos tópicos, analisarei os principais riscos na utilização desse novo instrumento que merecem atenção deste Tribunal.

– V –

43. No que tange à obrigação legislativa de que o valor a ser indenizado conste como um dos componentes dos estudos submetidos à audiência pública (art. 18 da Lei 13.448/2017), é necessário ressaltar que o primeiro valor submetido ao controle social (R\$ 766,4 milhões) é diferente, tanto em termos de montante quanto de metodologia de cálculo, daquele indicado, em caráter preliminar, na Nota Técnica 023/2021/GEIC/SRA/ANAC.

44. Como se observou, a contribuição feita pela Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia (SEAE) fundamentou-se na informação de que o valor apresentado (R\$ 766,4 milhões) se referia ao somatório do ativo intangível da contabilidade da concessionária Inframérica. Essa informação induziu a SEAE a criticar o valor adotado por entender que tal metodologia poderia ter incentivado a concessionária anterior a investir além do necessário, assim como “gerar uma assimetria de informação (efeito *Averch-Johnson*) à qual o agente público se submete no processo” (peça 45, p. 34-35).

45. No relatório que analisou as contribuições da audiência pública (peça 45, p. 35), a Anac respondeu à SEAE que o direito de indenização seria calculado conforme a Resolução 533/2019 e que independeria das práticas contábeis adotadas pela Concessionária, não havendo garantias de ressarcimento dos valores contabilizados.

46. Com os autos em meu gabinete, o Minfra apresentou memorial (peça 176), datado de 14/3/2022, no qual defendeu que o “levantamento” da indenização, previsto na Lei 13.448/2017, remeteria aos termos “investigação; pesquisa, coleta de dados, ou estatística, sobre alguma coisa”, de modo a reforçar que o objetivo dos estudos encaminhados para a audiência pública seria estimar os montantes para “assegurar a viabilidade econômico-financeira e operacional do projeto, independentemente da definição ‘*ex ante*’ dos valores exatos das indenizações devidas”.

47. Complementou que a metodologia presente na Resolução Anac 533/2019, baseada no Custo Histórico Corrigido ajustado aos investimentos, foi objeto de consulta pública e que a discussão com a sociedade resultou no aprimoramento da norma relativa às indenizações de custos de empréstimos e de créditos tributários, bem como dos prazos para amortização dos bens em conformidade com as suas características.

48. Discordo do Minfra quanto à tese de que o “levantamento” da indenização, previsto na Lei 13.448/2017, deveria ser interpretado apenas como uma mera estimativa dos valores do projeto, porque também comporta a interpretação seguindo a lógica dos termos “listagem, inventário, rol, relação”, que, a meu ver, melhor se aplicam aos casos de relicitação.

49. Para o presente caso, em relação à necessidade de submeter o valor calculado por meio da Resolução Anac 533/2019 à nova audiência pública, peço vênias para discordar pontualmente da proposta formulada pela unidade técnica, por duas razões. Em primeiro lugar, uma vez que a estatal Infraero não participa do capital social da concessionária Inframérica, entendo necessário resguardar o sigilo dos dados comerciais dos participantes que compõem aquela sociedade empresarial. Foi por essa razão por qual a própria unidade técnica classificou a sua instrução de mérito (peça 163) como sigilosa.

50. A outra razão reside no fato de que as duas únicas manifestações relativas à quantificação da indenização pelos bens reversíveis contidas no relatório da audiência pública (peça 45) foram realizadas pela SEAE e se referem principalmente aos incentivos econômicos existentes na quantificação dos bens indenizáveis, por meio de metodologia diversa da atual, qual seja: a do somatório dos bens constantes do ativo intangível da contabilidade da empresa.

51. Além dessas duas razões e considerando que a metodologia contida na Resolução Anac 533/2019 foi submetida à audiência pública durante o processo de sua aprovação pela Diretoria da Agência, entendo desnecessário determinar que o valor da indenização seja novamente submetido à audiência pública.

– VI –

52. Quanto ao envio dos estudos de viabilidade ao TCU, sem o valor aprovado pela Anac da indenização a ser paga ao atual concessionário pelos investimentos realizados e não amortizados, entendo que o art. 19 da Lei 13.448/2017, transcrito na sequência, assenta claramente quais seriam os documentos indispensáveis para análise concomitante a ser realizada por esta Corte de Contas.

Lei 13.448/2017

Art. 17. O órgão ou a entidade competente promoverá o estudo técnico necessário de forma precisa, clara e suficiente para subsidiar a relicitação dos contratos de parceria, visando a assegurar sua viabilidade econômico-financeira e operacional.

§ 1º Sem prejuízo de outros elementos fixados na regulamentação do órgão ou da entidade competente, deverão constar do estudo técnico de que trata o caput deste artigo:

I - o cronograma de investimentos previstos;

II - as estimativas dos custos e das despesas operacionais;

III - as estimativas de demanda;

IV - a modelagem econômico-financeira;

V - as diretrizes ambientais, quando exigíveis, observado o cronograma de investimentos;

VI - as considerações sobre as principais questões jurídicas e regulatórias existentes;

**VII - o levantamento de indenizações eventualmente devidas ao contratado pelos investimentos em bens reversíveis vinculados ao contrato de parceria realizados e não amortizados ou depreciados.**

(...)

Art. 19. Encerrada a consulta pública, **os estudos de que trata o art. 17 desta Lei deverão ser encaminhados ao Tribunal de Contas da União**, em conjunto com os documentos referidos no art. 14 desta Lei.

53. Como visto, a pasta ministerial protocolou o EVTEA em julho de 2021, contemplando um valor da indenização não aprovado pela sua Diretoria com a única finalidade de cumprir uma formalidade da IN TCU 81/2018, pois defende a possibilidade de se publicar o edital de licitação sem a conclusão do procedimento de quantificação do valor a ser indenizado ao antigo parceiro privado.

54. Tal atitude decorreu de uma interpretação dos dispositivos constantes do §2º do art. 11 do Decreto 9.957/2019 c/c §3º do art. 15 da Lei 13.448/2017, que condicionam o início do novo contrato, e não a celebração da avença, ao pagamento dos bens não amortizados, conforme transcrições a seguir.

Lei 13.448/2017

Art. 15. A relicitação do contrato de parceria será condicionada à celebração de termo aditivo com o atual contratado, do qual constarão, entre outros elementos julgados pertinentes pelo órgão ou pela entidade competente:

(...)

**§ 3º O pagamento ao anterior contratado da indenização calculada com base no § 2º deste artigo será condição para o início do novo contrato de parceria.**

Decreto 9.957/2019

Art. 11. Serão descontados do valor calculado pela agência reguladora competente, a título de indenização pelos bens reversíveis não amortizados ou depreciados vinculados ao contrato de parceria, de que trata o inciso VII do § 1º do art. 17 da Lei nº 13.448, de 2017:

(...)

**§ 2º O pagamento dos valores de que trata o caput será condição para o início do novo contrato de parceria, nos termos do disposto no § 3º do art. 15 da Lei nº 13.448, de 2017**, sem prejuízo de outros valores a serem apurados e pagos posteriormente, decorrentes de decisão judicial, arbitral ou outro mecanismo privado de resolução de conflitos, na forma prevista no inciso IV do *caput* do art. 8º.

55. Ao que tudo indica, com o fito de excluir outras possibilidades de interpretação destes dispositivos normativos, no dia 14/6/2022, a Medida Provisória 1.089/2021 foi convertida com emendas na Lei 14.368/2022 de forma a incluir o §4º no art. 15 da Lei 13.448/2017 nos seguintes termos:

“§4º O procedimento de cálculo a que se refere o §3º deste artigo e sua conferência não obstam o processo licitatório de que trata o art. 13 desta Lei, nos termos de regulamento.”

56. É certo que o Minfra defendia, antes mesmo da publicação da Lei 14.368/2022, que o cálculo da indenização poderia se desenvolver de forma paralela à licitação, permitindo que o início efetivo do novo contrato não necessariamente fosse o mesmo da assinatura do contrato com o licitante vencedor.

57. Para tanto, a Anac incorporou, na minuta de contrato de concessão do edital de licitação (peça 31), uma cláusula suspensiva da sua eficácia, indicando que o contrato poderá ser assinado com o vencedor da licitação. Todavia, somente passará a vigor a partir da “Data de Eficácia”, data em que forem implementadas as condições suspensivas.

58. Assim, a principal condição suspensiva contida na cláusula ii, do item 2.8.2 (peça 31, p. 13) da minuta de contrato é o recolhimento da contribuição inicial, que atualmente refere-se à 90% do lance ofertado no leilão, à concessionária anterior.

59. Caso o lance seja superior à indenização devida ao antigo parceiro, o futuro concessionário recolherá a diferença a maior para o Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC).

60. Caso contrário caberá à administração pública quitar a parcela faltante. Nesta situação, o pagamento da contribuição inicial pela futura concessionária somente ocorrerá após a transferência dos recursos públicos federais faltantes à concessionária anterior. Esse poderá ser o caso da relicitação do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante/RN, visto que o valor mínimo do lance do leilão é inferior ao valor calculado, até o momento, da indenização ao antigo parceiro.

61. Antes de prosseguir no voto, necessário ponderar acerca do possível efeito do §4º no art. 15 da Lei 13.448/2017 no termo aditivo ao contrato de concessão firmado com a Inframerica, que é o instrumento que orienta individualmente o processo de relicitação.

62. Para tanto, julguei pertinente ouvir o MPTCU (peça 183) sobre essa questão, que se posicionou, nas lavras do Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, no sentido de que o novel dispositivo não altera o equilíbrio das cláusulas vigentes do contrato, como os requisitos de irrevogabilidade e de irretroatividade. Recomendou, ao final, oportunizar à unidade técnica nova manifestação nos autos.

63. A SeinfraRodoviaAviação, por sua vez, concluiu (peças 212 a 214), em suma, que o dispositivo legal mencionado possui “natureza estritamente procedimental” e, portanto, inexistente direito adquirido em relação ao rito procedimental para as concessionárias que já firmaram termos aditivos ao contrato de concessão. Considerou, ao final, que foram superados os fundamentos que motivaram a proposta prévia de rejeição parcial dos estudos encaminhados, restando pendente apenas o envio do cálculo certificado para análise definitiva pelo Tribunal, como condição para a assinatura do contrato ou para a prática de qualquer ato tendente a dar-lhe eficácia.

64. Apesar das posições apresentadas pelo *Parquet* especializado e pela unidade técnica, as quais contribuíram enormemente para a formação da minha convicção, entendo que a possibilidade de se conduzir o processo de cálculo da indenização em separado do certame licitatório traz riscos ao interesse público, conforme detalharei nos próximos tópicos.

65. Entendo que esse tema veio à baila porque **o levantamento da eventual indenização pelos bens reversíveis somente se inicia em momento posterior à assinatura do termo aditivo de adesão a relicitação. Nesse contexto, da forma como está desenhado hoje e com a possibilidade**

**prevista no §4º no art. 15 da Lei 13.448/2017, os procedimentos de relicitação terão dificuldades em trazer celeridade ao processo de substituição do parceiro privado sem comprometer a continuidade do serviço público.**

66. Ora, veja que no caso concreto, a Diretoria Colegiada da Anac (peças 184 a 201) somente logrou deliberar sobre o valor final da indenização em setembro de 2022, passados mais de dois anos do Decreto 10.472, de 24 de agosto de 2000, que acatou o pleito de relicitação formulado pela Inframérica.

67. Pensando na celeridade, se a Agência reguladora promovesse o acompanhamento frequente dos bens reversíveis e de seus valores, os futuros pleitos de relicitação poderiam ser concluídos em menos tempo.

68. Em relação à manifestação da unidade técnica, acolho a proposta de determinar o envio do cálculo certificado para o Tribunal, todavia sem constar que a análise definitiva por esta Corte de Contas se trata de condição para a assinatura do contrato ou para a prática de qualquer ato tendente a dar-lhe eficácia, visto que o único condicionante para início do novo contrato, nos termos do §3º do art. 15 da Lei 13.448/2017, é o pagamento da indenização pelos bens reversíveis não amortizados.

69. Outro aspecto que merece ser tratado nesse tópico é a utilização dos termos “incontroverso” e “controverso” para qualificar o valor da indenização pelos bens reversíveis não amortizados. Inicialmente, é de se ressaltar que essa qualificação não encontra respaldo na Lei 13.448/2017, mas advém da interpretação do trecho do §2º do art. 11 do Decreto 9.957/2019, que determina que o “pagamento dos valores de que trata o *caput* será condição para o início do novo contrato de parceria (...) sem prejuízo de outros valores a serem apurados e pagos posteriormente, decorrentes de decisão judicial, arbitral ou outro mecanismo privado de resolução de conflitos”.

70. Nesse contexto, haveria uma parcela incontestada a ser paga como condição para extinção do contrato vigente e início da nova parceria e uma outra parte, chamada de “controversa”, que entraria em disputa arbitral, mas que não impede o início efetivo da nova parceria.

71. A meu sentir, para a administração pública não há a necessidade de se discriminar a indenização em duas partes, pois a parcela “incontroversa” reflete necessariamente o *quantum debeatur* calculado pela Agência Reguladora, ou seja, trata-se do único montante reconhecidamente devido ao atual parceiro privado e que deverá ser quitado como condição para início do novo contrato de concessão.

72. A parte “controversa”, por sua vez, refere-se a uma parcela que a Agência reguladora não reconheceu como dívida, mas que o concessionário entende que lhe é devida. Nessa situação, o Decreto que regulamenta a relicitação positivou o direito de o parceiro privado entrar em disputa pelo valor que não foi reconhecido pela administração. Em suma, essa parcela não impacta o início da nova avença e será definida por uma comissão arbitral, depois de ouvidas as partes, portanto, não cabe ao órgão público reconhecer de antemão qual seria o montante que não foi considerado na indenização.

73. Desta feita, passarei a tratar o termo indenização pelos bens reversíveis não amortizados unicamente como aquele que foi calculado pela unidade técnica da Anac e que, por meio de um ato de gestão, foi aprovado pela Diretoria do Agência reguladora.

– VII.1 –

74. Em relação ao certame licitatório, abordarei a necessidade de que os licitantes conheçam o valor da indenização aprovado pela Agência reguladora juntamente com a publicação do edital, como meio de garantir a isonomia do certame. Complemento a segunda parte, descrevendo a necessidade de se ter um valor da indenização concluído e auditado que não interfira no prazo de início da operação aeroportuária.

75. Sob a lupa do princípio constitucional da isonomia, considero indispensável que o valor da indenização (devidamente aprovado pela Diretoria da Anac) a ser paga ao antigo parceiro conste do edital de licitação, para que cada um dos licitantes participantes possa ponderar os riscos percebidos e apresentar as suas propostas comerciais em bases equânimes, trazendo mais segurança e previsibilidade para o certame.

76. É de se dizer que deixar para concluir o cálculo da indenização em momento posterior ao envio das propostas comerciais, além de tornar o processo menos transparente, poderá atrasar o início do novo contrato em detrimento dos usuários, dos licitantes e da atual concessionária.

77. A ausência do valor da indenização no certame licitatório poderá restringir o interesse no leilão e a competitividade entre os seus participantes, visto que os passos necessários para a conclusão do valor da indenização podem demandar mais tempo que o previsto pela administração pública. Portanto, o valor da indenização aprovada pela Diretoria da Anac deveria ser publicado junto com o edital que conduzirá o certame licitatório, proporcionando a participação isonômica de todos os licitantes conforme constitucionalmente previsto no seu inciso XXI do art. 37.

78. Assim, considerando que a possibilidade conferida pelo §4 do art. 15 da Lei 13.448/2017 não se trata de uma obrigação, proponho recomendar, com fulcro no art. 3º da Lei 8.666/1993, que, nas próximas relicitações, a Anac publique o edital de licitação da concessão contemplando o valor aprovado pela Diretoria da Anac da indenização referente aos bens reversíveis não amortizados ou depreciados devida à concessionária anterior, na forma do artigo 15, parágrafo 3º, da Lei nº 13.448, de 05 de junho de 2017.

– VII.2 –

79. Complementarmente, além do princípio constitucional da isonomia, entendo que a condução em paralelo do cálculo da indenização pode atrasar o início da concessão pelo licitante vencedor, uma vez que é necessário respeitar o encadeamento de atos de gestão para ser possível proceder a quitação da indenização ao antigo parceiro, permitindo o início do novo contrato. Essa sequência envolve: a apuração da indenização pela unidade técnica da Anac, a aprovação desse valor pela Diretoria Colegiada da Anac, a certificação do valor por auditoria independente e envio do cálculo da indenização para este Tribunal.

80. Somente após conhecer o valor a ser indenizado ao antigo parceiro é que será possível definir se o lance vencedor do leilão será suficiente para cobrir a indenização devida ou se será necessário complementá-la com recursos federais. O atraso no cálculo da indenização resultará em custos para o licitante vencedor.

81. Isso porque, para celebrar o contrato de concessão, o licitante vencedor terá que apresentar a Garantia de Execução Contratual, que nos termos do item 6.2.6 da minuta de edital (peça 30) foi calculada em R\$ 21,09 milhões; comprovar o reembolso pela elaboração dos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental do aeroporto, avaliado no item 6.2.2 da minuta de edital em R\$ 4,405 milhões; bem como quitar a remuneração da entidade organizadora do certame, nos termos do item 6.2.1 do edital, estimado pelo Minfra em R\$ 1 milhão.

82. Neste mesmo momento, conforme item 6.2.3.7 da minuta de edital (peça 30), o vencedor da licitação será obrigado a constituir uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) e os seus integrantes deverão integralizar capital social de no mínimo, R\$ 116,48 milhões, impondo custo de oportunidade aos integrantes do consórcio vencedor.

83. Como se vê, tais custos – financeiros e de oportunidade – serão obrigatoriamente suportados pelo futuro parceiro privado, desde a celebração do contrato até o início de sua vigência, razão pela qual defendo que a indenização seja de conhecimento de todos os licitantes junto com a publicação do edital de licitação.

84. Caso contrário, a incerteza quanto ao início da vigência do novo ajuste poderá conduzir os participantes do certame a precificarem esse risco por meio da oferta de lances menores, uma vez que terão que arcar com custos financeiros e de oportunidade por prazo desconhecido.

85. Além disso, a depender do ágio ofertado no leilão, o próprio poder concedente terá que complementar o montante a ser indenizado, tornando **necessário que o valor sob a responsabilidade da União percorra o ciclo orçamentário federal, sujeitando-se aos mais variados fatores técnicos e políticos, até ser transferido ao parceiro privado. Ressalta-se que os interesses políticos e a disponibilidade orçamentária podem mudar rapidamente e sem avisos prévios.**

86. Externei essa preocupação aos representantes do Minfra e da Anac por meio dos seguintes questionamentos, visto que o tema não constou do escopo do trabalho conduzido pela unidade técnica e não consegui extrair tais informações das minutas de contrato (peça 31) e do edital (peça 30) protocoladas neste TCU:

- a) o que acontecerá com o novo contrato, com o contrato vigente e com o serviço público concedido se a administração não lograr realizar o pagamento de sua parcela da indenização?
- b) qual seria um prazo razoável para a administração realizar o pagamento à concessionária anterior e para que as condições resolutivas do contrato percam seus efeitos?
- c) ao novo contratado caberá algum ressarcimento pelos custos incorridos nesse período após as condições resolutivas do contrato perderem os seus efeitos?

87. Em respeito à discricionariedade do gestor, requisitei aos órgãos envolvidos a apresentação de alternativas e soluções que pudessem ampliar a segurança jurídica e a previsibilidade do procedimento de relicitação relativas à essa questão.

88. Em resposta, o Minfra apresentou o memorial, acostado à peça 177, no qual reconheceu que a atual modelagem do processo não vedaria, a princípio, **a situação hipotética de se atrasar a eficácia do novo contrato, por eventual demora do Poder Público em transferir o valor remanescente da indenização, calculada pela Anac, por investimentos e bens não amortizados.**

89. Como uma das possíveis soluções ao problema, a SAC cogitou deslocar para a etapa pré-contratual a obrigação do Governo Federal de quitar a parcela remanescente da indenização incontroversa, fazendo com que a data de eficácia fosse a mesma da celebração da avença. Com ajustes na minuta de edital e contrato, essa alternativa apresentaria vantagens significativas, pois evitaria que um adjudicatário fosse chamado ao cumprimento de obrigações de desembolso e iniciasse uma relação contratual sem garantia absoluta quanto à data de eficácia do novo contrato.

90. Entretanto aquela secretaria apresentou três razões negativas para a escolha dessa alternativa, sintetizadas a seguir: a) o decurso de tempo sem a quitação da parcela de responsabilidade da União imputaria a todos os licitantes um custo considerável de manutenção das garantias de suas propostas retidas junto à Comissão Especial de Licitação; b) o risco do vencimento, após 2 anos, da proposta econômica apresentada e uma possível desatualização das condições após esse período; e c) o risco de que a adjudicatária, uma vez convocada, deixe de cumprir as obrigações prévias à assinatura do contrato de concessão, situação em que a Inframérica teria recebido “uma parcela da indenização que não lhe seria devida, já que, na hipótese de licitação frustrada, o Contrato 001/ANAC/2012-SBSG não será extinto pela via da relicitação”.

91. Uma segunda alternativa seria a realização de depósito do valor a ser desembolsado pelo poder público em uma conta vinculada, conhecida como *escrow account*, na qual a concessionária Inframérica somente poderia movimentá-la após ter realizado todos os seus atos de desmobilização operacional, dando o efetivo início da nova outorga. Todavia, a secretaria de aviação ponderou que a sua implementação requer uma análise mais ampla sobre os possíveis impactos nos procedimentos de

relicitação de outros modais de transporte, assim como na definição precisa das regras necessárias – a exemplo da contratação de instituição bancária, custos do serviço, garantias, entre outros – para sua operacionalização.

92. A última alternativa aventada pelo Minfra consiste na manutenção do pagamento de parcela da indenização após a assinatura do contrato de concessão pelo adjudicatário, acrescentando um prazo máximo de 18 meses para que o governo federal efetue o pagamento da sua cota parte. Vencido esse prazo, sem o pagamento da parcela federal, o adjudicatário poderia decidir entre permanecer na relação jurídica contratual, suportando os riscos e impactos da espera sobre o seu plano de negócios, ou extinguir a relação firmada no contrato de concessão.

93. Dentre as alternativas, defendeu que esta última seria a opção mais eficiente para resguardar os interesses do privado, pois não criaria prejuízo aos procedimentos e fluxos orçamentários do Governo Federal e traria impactos residuais na modelagem originalmente estabelecida. Ao final, acrescentou que as eventuais determinações relativas ao objeto deste memorial devem ser, por se inserirem em suas competências, endereçadas à Anac.

94. Ao analisar as três alternativas apresentadas, percebi que a última delas pode, nos casos em que a União não depositar a completude dos recursos federais a seu cargo ou atrasar deliberadamente a parcela sob sua responsabilidade, infringir diretamente o disposto no art. 13 da Lei 13.448/2017, no qual prevê que o instrumento da relicitação tem **o objetivo de assegurar a continuidade da prestação dos serviços**. Como se verá, essa escolha aponta para direção oposta ao que a administração pública defendeu em diversas peças dos presentes autos e nas reuniões realizadas com a unidade técnica e com a equipe do meu gabinete.

95. Ainda que os órgãos envolvidos venham alegar que se trata de uma hipótese remota, não é admissível descartar que essa situação venha ocorrer. O possível não adimplemento pela União de sua parcela por 18 meses, além de deteriorar o serviço público, poderá ensejar a desistência do licitante vencedor em explorar o aeroporto, trazendo graves consequências para o desenvolvimento daquela infraestrutura, a ponto de **obrigar a administração a refazer o certame para a escolha de outro interessado em explorar os serviços aeroportuários, repiso, passados mais de um ano e meio após celebração do novo contrato de concessão**.

96. Na minha visão, esse seria o pior cenário para os usuários do aeroporto, para a atual concessionária e para o licitante vencedor, porque dentre as causas para a União não saldar a parcela de sua responsabilidade incluem-se a falta de recursos públicos federais ou a falta de interesse político, sendo que ambas são praticamente incontroláveis pelos agentes públicos envolvidos.

97. Aqui abro um pequeno parêntesis. A título de exemplo, tomei conhecimento da existência de diversos processos de desapropriação dos terrenos utilizados na construção do Aeroporto de São Gonçalo de Amarante/RN que, passados mais de 24 anos, não foram concluídos. Em outras palavras, os proprietários, ou seus espólios, **tiveram seus terrenos desapropriados pelo Estado, mas até hoje não foram indenizados pelo poder público**.

98. Por se tratar de direito privado, a indenização dos referidos terrenos não foi examinada no âmbito dos presentes autos. De toda forma, não sei quais foram as causas pelo não pagamento da indenização dos terrenos aos seus antigos proprietários, mas sim as consequências para os interessados. Fecho o parêntesis.

99. Nesse sentido, em linha com o §5 do art. 15 da Lei 13.448/2017, entendo necessário dar ciência ao Minfra e à Anac que a alternativa de quitação pela União de parcela da indenizatória à atual concessionária pelos bens considerados reversíveis não amortizados em momento posterior à celebração do futuro contrato de concessão **sem que os recursos federais estejam disponíveis afronta a Lei 4.320/1964 e o art. 13 da Lei 13.448/2017**.

100. Quanto às demais alternativas, uma vez que, caso necessário, a parcela de responsabilidade da União será depositada como condição para a celebração do novo contrato, de forma a não atrasar o pagamento feito pelo licitante vencedor, considero-as compatíveis com o ordenamento vigente e que atendem ao interesse público.

101. Concluo esse tópico reforçando a necessidade de que o valor a ser indenizado, ainda que não tenha ligação direta com os estudos prospectivos que conduzem a licitação, se torne de conhecimento dos interessados para que possam competir em bases isonômicas, assim como trazer segurança jurídica ao procedimento.

– VIII –

102. Sob o enfoque da atuação deste Tribunal, o envio do cálculo da indenização não aprovada pela Diretoria da Anac juntamente com os estudos de viabilidade (EVTEA) que embasam o novo leilão de relicitação não contribui para uma manifestação tempestiva do controle externo, fazendo com que o Tribunal decida em duas oportunidades sobre um mesmo procedimento.

103. No presente caso, o envio pela Agência Reguladora de um valor preliminar da indenização, calculado, inclusive, por meio de metodologia distinta da aprovada pela Resolução Anac 533/2019, visou unicamente concluir etapa formal prevista na IN TCU 81/2018.

104. Sem a conclusão das etapas necessárias que tornará o valor definitivo, esta Corte de Contas não pode se manifestar quanto ao mérito da indenização a ser paga ao parceiro anterior, tornando indispensável um novo envio do cálculo da indenização para ser analisado pela unidade técnica responsável e deliberado por este Colegiado, em prazo suficiente, caso necessário, para a adoção de medidas que visam defender o interesse público e o erário.

105. A análise do processo de outorga, que compreende o exame dos documentos apresentados ao Tribunal para fins de cumprimento da IN TCU 81/2018, tem por premissa o exercício do controle externo concomitante aos atos de gestão da administração pública que culminarão na licitação. Ou seja, em processos desse tipo, esta Corte de Contas deve aguardar a formalização de um ou mais atos de gestão para enfim poder conduzir os procedimentos de assecuração. No presente caso, o principal ato de gestão relativo à indenização – aprovação do cálculo da indenização pela Diretoria Colegiada da Anac – se encontra pendente de aprovação por instância competente.

106. Considero pertinente ordenar que a Segecex proponha ao Tribunal, caso verifique necessário, a atualização da IN TCU 81/2018 de forma a acrescentar questões específicas do procedimento de relicitação previsto na Lei 13.448/2017, como, por exemplo, o prazo de envio da indenização dos documentos para o acompanhamento tempestivo da indenização a ser paga ao atual parceiro privado.

– IX –

107. Antes de finalizar, trago à baila um tópico que me chamou atenção durante a leitura da minuta de edital: a possível incoerência lógica entre as seguintes cláusulas:

4.3.1. A Garantia da Proposta poderá ser reavida pelas Proponentes não vencedoras 15 (quinze) dias após a assinatura do Contrato ou, no caso de revogação da licitação, em até 15 (quinze) dias após a publicação do ato de revogação.

(...)

4.21. A Garantia da Proposta será devolvida às Proponentes em até 15 (quinze) dias após a Data de Eficácia do Contrato.

108. Ao que me parece o item 4.21 se refere à garantia de proposta apresentada pelo licitante vencedor, mas o termo “às Proponentes” permite interpretação diversa.

109. Além disso, conforme ressaltado no tópico anterior deste Voto, diferentemente dos processos de licitação conduzidos até o momento no setor aeroportuário, a data de assinatura do contrato e a data de eficácia do contrato serão distintos.

110. Assim, se de fato a instrução do item 4.21 realmente se destinar ao proponente vitorioso, há de se ter em mente que para a celebração do contrato de concessão o vencedor terá que apresentar a Garantia de Execução Contratual, impondo ao futuro parceiro privado a manutenção de duas garantias vigentes – a da proposta e a da execução contratual – até a data da eficácia do contrato.

111. Diante disso, julgo pertinente determinar que a Anac torne clara a intenção da administração pública relativa às cláusulas editalícias mencionadas, especialmente no tocante à necessidade de ajuste da redação do item 4.21 de forma que a garantia da proposta comercial oferecida pelo licitante vencedor não seja exigida simultaneamente com a garantia de execução contratual.

– X –

112. Para concluir, gostaria de ressaltar que o presente caso é paradigmático, porque será o primeiro de uma série de contratos de concessões aeroportuárias, e de outros setores, a aderir à extinção amigável do contrato de parceria com a seleção de novo parceiro privado para operar o empreendimento por novo prazo e novas condições.

113. É certo que o procedimento ora analisado deverá ser menos complexo que a relicitação dos aeroportos de Viracopos, localizado em Campinas/SP, e do Galeão, no Rio de Janeiro/RJ, porque estes dois são significativamente mais movimentados que o Aeroporto de Natal, receberam obras vultosas nos primeiros anos da concessão e possuem a estatal Infraero como sócia do empreendimento. Em razão disso, novos aspectos podem surgir durante a análise do processo desses aeroportos, além das rodovias que também utilizarão o instrumento da relicitação.

114. Conforme evidenciado ao longo deste Voto, o EVTEA que orientará a licitação do novo contrato de concessão do ASGA necessitará de ajustes pontuais prévios à publicação do edital, restando pendente apenas a submissão da certificação do cálculo da indenização emitida por auditoria independente contratada para acompanhar o processo de relicitação ao Tribunal para realização do processo de assegução.

115. Ressalto que da forma como o procedimento de relicitação está desenhado hoje, com o início do levantamento da eventual indenização pelos bens reversíveis em momento posterior à assinatura do termo aditivo de adesão a relicitação, encontrará enormes dificuldades em atender à finalidade para qual foi prevista, qual seja: trazer celeridade ao processo de substituição do parceiro privado sem comprometer a continuidade do serviço público.

116. Se a Anac realizasse o acompanhamento frequente da lista e dos valores dos bens considerados reversíveis, seria possível agilizar o processo de quantificação da indenização de forma a garantir a isonomia e a previsibilidade da licitação sem comprometer a celeridade da troca de concessionários e a qualidade da prestação do serviço público.

117. Por fim, em relação ao pedido formulado pela empresa Raízen S.A de ingresso como parte nestes autos, em linha com o proposto pela unidade técnica (peça 212), indefiro o pleito formulado pela empresa (peças 203 a 209 e peça 215) por não demonstrar razão legítima para intervir no processo. Recordo que por meio de despacho (peça 153) já havia indeferido o pleito contido nas peças 143 a 148 formulado por diversos proprietários de terras na região do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante/RN por se tratar de tema de interesse privado.

118. Diante do exposto, entendo necessário informar aos órgãos interessados que, dentro do escopo de trabalho, inexistem impedimentos à publicação do edital de relicitação do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante/RN.



Feitas essas considerações, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 18 de janeiro de 2023.

**AROLDO CEDRAZ**  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 8/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 028.391/2020-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V - Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Aviação Civil; Secretaria Nacional de Aviação Civil.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRod).
8. Representação legal: Marly de Araújo Lins Bahia (1.135/OAB-RN), representando Valerio Augusto Varela de Melo; Madson Vidal Matias Melo (5355/OAB-RN), representando Marilene Leal Meireles; Marly de Araujo Lins Bahia (1.135/OAB-RN), representando Georgia Varela de Melo; Madson Vidal Matias Melo (5355/OAB-RN), representando Bernardino Ferreira Meireles; Esequias Pegado Cortez Neto (426-A/OAB-RN), representando Fazenda Arvoredo S/A; Marly de Araújo Lins Bahia (1.135/OAB-RN), representando Christiana Varela de Melo; Marly de Araújo Lins Bahia (1.135/OAB-RN), representando Milvia Maria Varela de Melo; Diógenes da Cunha Lima (256/OAB-RN), representando Mario Queiros de Lima; Daniel Gustavo Santos Roque (31195/OAB-SP) e Gustavo Carneiro de Albuquerque, representando Agência Nacional de Aviação Civil.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento do processo de relicitação, previsto na Lei 13.448/2017 e no Decreto 9.957/2019, da concessão do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante/RN (ASGA);

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. informar à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) que, dentro do escopo delimitado para a análise dos estudos de viabilidade técnica, econômico-financeira e ambiental, assim como do valor da indenização pelos bens não amortizados, destinados a subsidiar a relicitação do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante/RN, que inexistem óbices à continuidade do certame licitatório ora em análise;

9.2. determinar à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), com fundamento no art. 18, inciso VIII, da Lei 9.491/1997 e art. 19 da Lei 13.448/2017 c/c os arts. 3º, parágrafo único, e 9º, § 2º, da IN-TCU 81/2018, que se abstenha de dar efetividade ao futuro contrato de concessão do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante/RN sem encaminhar ao TCU o cálculo da indenização certificado por empresa de auditoria independente (art. 11, § 3º, do Decreto 9.957/2019);

9.3. determinar à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) que, antes da publicação do edital de relicitação do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante/RN, torne clara a intenção da administração pública relativa às cláusulas editalícias 4.3.1 e 4.21 e, caso necessário, promova ajuste na redação do item 4.21 para que não seja exigido do licitante vencedor, simultaneamente, a garantia da proposta comercial e a garantia de execução contratual no período entre a data da celebração do contrato e a data de eficácia da avença;

9.4. recomendar à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) que:

9.4.1. nas próximas relicitações, com fulcro no art. 3º da Lei 8.666/1993, abstenha-se de publicar edital de licitação sem tornar público aos interessados o valor aprovado pela Diretoria da Anac da indenização referente aos bens reversíveis não amortizados ou depreciados devida à concessionária anterior na forma do artigo 15, parágrafo 3º, da Lei nº 13.448, de 05 de junho de 2017;

9.4.2. promova o acompanhamento frequente dos bens considerados reversíveis e de seus valores para que a indenização devida aos concessionários nos futuros pleitos de relicitação ocorra de forma célere;

9.5. dar ciência ao Ministério de Portos e Aeroportos e à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) que a alternativa de pagamento pela União de parcela da indenização à atual concessionária pelos bens considerados reversíveis que não foram amortizados a ser realizado em momento posterior à celebração do futuro contrato de concessão sem que os recursos federais estejam disponíveis afronta a Lei 4.320/1964 e o art. 13 da Lei 13.448/2017;

9.6. dar ciência desta deliberação ao Ministério de Portos e Aeroportos e à Agência Nacional de Aviação Civil;

9.7. indeferir o pedido de ingresso como interessado formulado pela empresa Raízen S.A.;

9.8. ordenar que Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex) promova estudos e proponha, caso necessário, a este Tribunal a atualização da IN TCU 81/2018 para a atuação nos casos específicos do procedimento de relicitação previsto na Lei 13.448/2017.

10. Ata nº 1/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/1/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0008-01/23-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz (Relator), Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
BRUNO DANTAS  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
AROLDO CEDRAZ  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA  
Procuradora-Geral