



RELATÓRIO

PROCESSO: 00058.077208/2024-37

INTERESSADO: CONCESSIONÁRIA DO AEROPORTO DE SALVADOR S.A.

RELATORA: ROBERTO JOSÉ SILVEIRA HONORATO

1. DESCRIÇÃO DOS FATOS

1.1. Trata-se de pedido de revisão extraordinária do Contrato de Concessão nº 003/ANAC/2017 – SBSV, protocolado em 12/09/2024, em que a Concessionária do Aeroporto de Salvador S.A. requer a compensação das perdas decorrentes dos efeitos da pandemia da Covid-19 no ano de 2024.

1.2. O pleito^[1] da Concessionária teve por fundamento o enquadramento da pandemia da Covid-19 como evento de força maior ou caso fortuito, risco atribuído ao Poder Concedente na cláusula 5.2.8 do referido Contrato de Concessão, quando a cobertura do risco não pode ser contratada junto a instituições seguradoras, no mercado brasileiro, na data da ocorrência ou quando não houver apólices vigentes que cubram o evento. O valor do reequilíbrio pleiteado era de R\$ 183.731.505,84 (cento e oitenta e três milhões, setecentos e trinta e um mil, quinhentos e cinco reais e oitenta e quatro centavos) e a Concessionária solicitou que a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro se desse por meio de compensação de contribuições variáveis.

1.3. Em breve síntese, a Concessionária argumentou que os impactos da pandemia perduram mesmo após a declaração de encerramento do estado de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional, por meio do Decreto Federal nº 11.077, de 20/05/2022, e a declaração do término da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional pela Organização Mundial da Saúde (OMS), em 05/05/2023. De forma a justificar os efeitos remanescentes da pandemia no ano de 2024, a Concessionária pontuou que: (i) o tráfego aéreo brasileiro ainda não havia conseguido retomar os níveis observados nos anos de 2018 e 2019; (ii) o aumento do nível de endividamento das empresas aéreas, com a postergação dos pagamentos de *leasing* das aeronaves, o que impediu que elas tivessem acesso a capital após a pandemia; (iii) a escassez de aeronaves impôs a necessidade de reorganização das aeronaves disponíveis para as rotas de passageiros mais rentáveis, o que provocou a reconfiguração das malhas aéreas, com consequente redução da oferta de frequências e destinos em rotas diretas menos atrativas; (iv) o aumento do preço do querosene da aviação (QAV) e a escassez de aeronaves levou as empresas aéreas a priorizarem a rentabilidade das operações aéreas em detrimento da expansão da malha; e (v) a pandemia impactou de forma mais severa as classes baixa e média da população, sendo que esta última representa uma parcela significativa do mercado doméstico.

1.4. Em 25/11/2024, a Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos (SRA) apresentou^[2] à Concessionária o resultado da análise do pleito, nos termos da Nota Técnica nº 209/2024/GEIC/SRA (SEI! 10691310), e informou que eventuais revisões extraordinárias em decorrência da pandemia da Covid-19 deveriam ser acompanhadas da celebração de termos aditivos, conforme as manifestações anteriores^[3] da Procuradoria Federal junto à Anac e dos votos^[4] da Diretoria Colegiada a respeito do tema, principalmente nos processos relativos aos efeitos da pandemia no ano de 2023. Assim, foi submetida à avaliação da Concessionária proposta de Termo Aditivo^[5].

1.5. Sobre o cabimento do pleito, a área técnica destacou a importância de se separar a variação da demanda decorrente da pandemia de outros decorrentes de fatores ordinários da concessão, isso porque com o distanciamento temporal do fim da pandemia aumenta-se a probabilidade de que o não atingimento da demanda projetada pela Concessionária em um cenário sem a Covid-19 possa ser atribuível a um risco não suportado pelo Poder Concedente. Assim, a SRA rememorou que na análise dos pleitos de reequilíbrio referentes aos prejuízos decorrentes da pandemia no ano de 2023, a Diretoria da Anac fixou o parâmetro da demanda projetada para o cenário base do ano de 2022 como um limitador, isto é, estabeleceu-se a demanda de passageiros a partir da qual não caberia mais o reequilíbrio contratual. A esse respeito, registrou-se que a demanda de passageiros de 2024 estava cerca de 2,1% acima da demanda de 2019, mas estava 13,4% abaixo da demanda de 2023 (*baseline*), na comparação de janeiro a agosto.

1.6. Além disso, a referida Nota Técnica apresentou a metodologia de cálculo de reequilíbrio, que considera o produto do EBITDA por passageiro pelo *gap* de passageiros, e avaliou o estudo^[6] apresentado pela Concessionária acerca do comportamento dos custos e das despesas envolvidas na concessão em função da demanda de passageiros processados, bem como apresentou o resultado do cálculo do reequilíbrio, considerando a metodologia proposta, no valor de R\$ 21.863.117,99

(vinte e um milhões, oitocentos e sessenta e três mil cento e dezessete reais e noventa e nove centavos), na data base de 31/12/2024.

1.7. Em 06/12/2024, a Concessionária apresentou^[7] suas críticas à proposta de adoção, a partir do exercício de 2024, da nova metodologia de cálculo de reequilíbrio, apresentada na Nota Técnica nº 209/2024/GEIC/SRA (SEI! 10691310).

1.8. Em 10/02/2025, a SRA apresentou^[8] suas contrarrazões à parte dos argumentos indicados pela Concessionária; reconheceu a existência da disparidade entre o número de passageiros embarcados e desembarcados observada no Aeroporto de Salvador; e propôs que fossem considerados os passageiros isentos na demanda de passageiros do *baseline*, uma vez que o cálculo da demanda de passageiros efetivamente processados considerava os dados do RIMA (Relatório de Informações de Movimentação Aeroportuária)^[9], que considera dados operacionais, sem distinção entre passageiros incidentes das tarifas de embarque e conexão e passageiros isentos; de maneira que a metodologia adotada para o cálculo do reequilíbrio foi ajustada, conforme disposto na Nota Técnica nº 3/2025/GEIC/SRA (SEI! 11030119). Além disso, a análise apresentou outros pontos de aprimoramento da metodologia, considerando as diversas contribuições recebidas do setor, e apresentou valor atualizado do reequilíbrio, no montante de R\$ 24.303.827,19 (vinte e quatro milhões, trezentos e três mil oitocentos e vinte e sete reais e dezenove centavos), na data base de 31/12/2024. Por conseguinte, foi submetida à avaliação da Concessionária nova proposta de Termo Aditivo^[10].

1.9. Após pedidos^[11] de dilação de prazo para manifestação sobre o teor da Nota Técnica nº 3/2025/GEIC/SRA (SEI! 11030119) e sobre a proposta de Termo Aditivo, a Concessionária informou^[12], em 26/03/2025, que estava de acordo com a metodologia proposta pela Anac, bem como quanto à assinatura do respectivo Termo Aditivo. Contudo, salientou a necessidade de revisão da premissa utilizada para o cálculo da *baseline* de passageiros, uma vez que, durante a análise dos números adotados pela Agência, foram identificados inconsistências nos dados referentes aos campos do RPE (Relatório de Passageiros Embarcados) que foram utilizados na construção do RIMA e do RTEC (Relatório de Remuneração das Tarifas de Embarque e Conexão), especificamente no que se refere ao número de passageiros isentos das tarifas de embarque e conexão. Assim sendo, a Concessionária sugeriu que, para o cálculo do número de passageiros nos cenários *baseline* e efetivamente processados, fossem considerados apenas os passageiros tarifados, incluindo tanto os passageiros com origem no aeroporto quanto os passageiros em conexão.

1.10. Posteriormente, em 24/04/2025, a Concessionária solicitou^[13] que a recomposição relativa ao pedido de revisão extraordinária dos impactos da Covid-19 no exercício de 2024 fosse realizada mediante alteração do valor da tarifas, nos termos da cláusula 6.26.1 do Contrato de Concessão. Adicionalmente, a Concessionária propôs, tomando como referência a média das tarifas dos aeroportos concedidos da região Nordeste (Salvador, Fortaleza, Recife, Maceió, Aracaju, João Pessoa e Natal), que a tarifa de embarque doméstico vigente fosse majorada em 12%.

1.11. Em 12/05/2025, a SRA informou^[14] à Concessionária que estava de acordo com a proposta de considerar no cálculo da demanda de passageiros dos cenários *baseline* e realizado apenas os passageiros tarifados, excluindo passageiros isentos, bem como a forma escolhida para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, por meio da majoração da tarifa de embarque doméstico, conforme a análise contida na Nota Técnica nº 52/2025/GEIC/SRA (SEI! 11346418). Assim sendo, o valor do reequilíbrio foi atualizado para R\$ 27.398.626,50 (vinte e sete milhões, trezentos e noventa e oito mil seiscentos e vinte e seis reais e cinquenta centavos), na data base de 31/12/2024; foi apresentada nova versão de Termo Aditivo^[15] à Concessionária; e o processo foi submetido à análise Procuradoria Federal junto à Anac, que se manifestou^[16] pela regularidade do procedimento, não vislumbrando óbices jurídicos ao prosseguimento da proposta de revisão extraordinária.

1.12. Em 04/06/2025, a Concessionária manifestou^[17] concordância com a metodologia e as premissas adotadas na Nota Técnica nº 52/2025/GEIC/SRA (SEI! 11346418), mas destacou divergência quanto à quantidade de passageiros efetivamente processados no ano 2024 considerados pela Agência em relação aos dados informados nos RTECs. Ademais, a Concessionária consultou a Agência sobre a possibilidade de inclusão de dispositivo na Cláusula Terceira do Termo Aditivo, que propunha a ineficácia da Cláusula Terceira na hipótese de descumprimento unilateral, suspensão de eficácia, declaração de ilegalidade, anulação ou invalidação, total ou parcial, da Cláusula Segunda.

1.13. No Despacho nº SEI! 11645785, de 01/07/2025, a SRA esclareceu que o número de passageiros tarifados no ano de 2024 foi retificado e foi apresentado o novo Fluxo de Caixa Marginal (SEI! 11713866), que considerava apenas os dados do RTEC (e não mais do RIMA), e que os dados estavam adequadamente conciliados com as informações contábeis auditadas^[18] da Concessionária e que coincidem com os dados informados^[19] pela requerente. Como resultado, **o reequilíbrio alcançou o valor de R\$ 27.040.818,90 (vinte e sete milhões, quarenta mil oitocentos e dezoito reais e noventa centavos), na data base de 31/12/2024**. Quanto à proposta de inclusão de dispositivo na Cláusula Terceira do Termo Aditivo, a SRA considerou razoável a preocupação da Concessionária quanto à possibilidade de ser compelida ao cumprimento unilateral do aditivo contratual, sem que a Administração Pública também cumpra com as obrigações que lhe competem, de modo que a proposta modificada de aditivo^[20] contempla a complementação em questão.

1.14. Em 10/07/2025, em virtude de sorteio eletrônico, o processo foi encaminhado para relatoria desta Diretoria.

1.15. Por fim, em virtude de falha pontual identificada na minuta de aditivo, referente à delimitação da forma do reequilíbrio (cláusulas 2.3 e 2.4), foi remetida por meio do Despacho nº SEI! 11874969, de 01/08/2025, a minuta final de termo aditivo (SEI! 11873632).

É o Relatório.

ROBERTO JOSÉ SILVEIRA HONORATO

Diretor Substituto

- [1] Carta nº 3671/2024/SBSV (SEI! 10548183) e anexos (SEI! 10548255, 10548257, 10548259, 10548263, 10548265 e 10548267)
- [2] Ofício nº 201/2024/SRA-ANAC (SEI! 10851945)
- [3] Parecer nº 176/2023/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (SEI! 9337927)
- [4] Voto do Diretor Rogério Benevides Carvalho (SEI! 9395280) – acompanhado pelos demais; o Voto do Diretor Tiago Sousa Pereira (SEI! 9374810) - acompanhado pelos demais diretores.
- [5] Voto do Diretor Luiz Ricardo de Souza Nascimento (SEI! 10214483) - acompanhado pelos demais diretores
- [6] Proposta de Ato nº SEI! 10716312
- [7] Carta nº 3712/2024/SBSV (SEI! 10630989)
- [8] Carta nº 3776/2024/SBSV (SEI! 10909480)
- [9] Ofício nº 27/2025/SRA-ANAC (SEI! 11136602)
- [10] Regulamentado pela Resolução Anac nº 464/2018
- [11] Proposta de Ato nº SEI! 11079754
- [12] Carta nº 3841/2025/SBSV (SEI! 11216619), de 25/02/2025, e Carta nº 3865/2025/SBSV (SEI! 11268478), de 26/03/2025
- [13] Carta nº 3874/2025/SBSV (SEI! 11339805)
- [14] Carta nº 3891/2025/SBSV (SEI! 11458247)
- [15] Ofício nº 78/2025/GEIC/SRA-ANAC (SEI! 11498641)
- [16] Proposta de Ato nº SEI! 11349167
- [17] PARECER n.º 27/2025/CMF/PFEANAC/PGF/AGU (SEI! 11641121) e do DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00116/2025/GAB/PFEANAC/PGF/AGU (SEI! 11641123)
- [18] Carta nº 3937/2025/SBSV (SEI! 11636789)
- [19] Relatório de Auditoria Independente referente ao exercício de 2024 (SEI! 11646670)
- [20] Carta Nº 3937/2025/SBSV (SEI! 11636789)
- [21] Proposta de Ato nº SEI! 11714234



Documento assinado eletronicamente por **Roberto José Silveira Honorato, Diretor, Substituto**, em 06/08/2025, às 10:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **11808819** e o código CRC **08C2B787**.