



## VOTO

**PROCESSO: 00058.052380/2024-88**

**INTERESSADO: CONCESSIONÁRIA AEROPORTO RIO DE JANEIRO S.A. / MINISTÉRIO DE PORTOS E AEROPORTOS / SECRETARIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL / TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

**RELATOR: ROBERTO JOSÉ SILVEIRA HONORATO**

### 1. DA COMPETÊNCIA

1.1. A [Lei nº 11.182/2005](#), em seus arts. 8º e 11, estabelece a competência da Anac para adotar as medidas necessárias ao atendimento do interesse público e ao desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária do País, bem como a competência da Diretoria Colegiada para exercer o poder normativo desta Agência.

1.2. No âmbito da Anac, por força do Regimento Interno, aprovado pela [Resolução nº 381](#), de 14 de julho de 2016, conforme art. 41, inciso VII, compete à Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos - SRA efetuar a gestão dos contratos de concessão de aeroportos no âmbito da Agência, incluindo, por consequência, a proposição de aditamentos contratuais.

1.3. Por sua vez, nos termos do art. 9º, *caput*, do Regimento Interno, compete à sua Diretoria, em regime de colegiado, analisar, discutir e decidir em instância administrativa final as matérias de competência da Agência.

1.4. Pelo exposto, restam atendidos os requisitos de competência quanto à elaboração da proposta, deliberação e decisão sobre os atos normativos.

### 2. DA ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Conforme exposto no Relatório<sup>[1]</sup>, após a assinatura do Relatório<sup>[2]</sup> final produzido pela Comissão de Solução Consensual – CSC no âmbito do processo TC 007.309/2024-4, o Plenário do TCU aprovou a proposta de solução consensual nos termos do Acórdão nº 1260/2025 – TCU – Plenário e autorizou a Presidência do TCU a assinar o Termo de Autocomposição<sup>[3]</sup>, que deverá ser subscrito pelo respectivo dirigente máximo das demais entidades envolvidas – Concessionária, MPOR e Anac –, conforme preconiza o art. 12 da IN-TCU nº 91/2022.

2.2. Nesse contexto, a Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos – SRA submeteu as minutas do Termo de Autocomposição (SEI! 11697586) e do Termo Aditivo Transitório (SEI! 11742298) à apreciação da Diretoria Colegiada no intuito de viabilizar a assinatura dos aludidos instrumentos jurídicos pela Presidência da Anac, cada qual em seu momento oportuno.

2.3. O Termo de Autocomposição prevê termos e condições do Termo Aditivo de Repactuação e do Termo Aditivo Transitório, além de diretrizes para realização de um procedimento competitivo denominado de Venda Assistida. Enquanto o Termo Aditivo Transitório estabelece as condições que irão vigorar durante o procedimento competitivo de Venda Assistida até a celebração do Termo Aditivo de Repactuação, o Termo Aditivo de Repactuação define os termos e condições do Contrato de Concessão Repactuado a partir do encerramento do processo competitivo até o fim da vigência do Contrato de

2.4. Em resumo, os principais pontos da proposta de solução consensual estabelecidos no Termo de Autocomposição são:

- Alteração da forma de Contribuição ao Sistema, de acordo com modelo regulatório adotado nas últimas rodadas de concessão, considerando uma Contribuição Inicial, a ser ofertada no leilão, e Contribuições Variáveis anuais, com base na incidência de percentual sobre a receita bruta da Concessionária;
- Saída da Infraero do capital social da Concessionária, até a celebração do Termo Aditivo de Repactuação;
- Modernização do Contrato de Concessão, observando as boas práticas regulatórias consideradas na 7ª rodada de concessões aeroportuárias, incluindo anexo de penalidades, revisão do capítulo referente à arbitragem, revisão das cláusulas referentes aos seguros e garantias, exclusão do Anexo 3 – Obras do Poder Público do Contrato de Concessão e atualização da matriz de riscos (incluindo repercussões do impacto da Reforma Tributária e da cobrança do IPTU);
- Exclusão do gatilho de investimento para construção da 3ª pista de pouso e decolagem prevista no Contrato de Concessão vigente, em razão da sua desnecessidade dentro do prazo da concessão e dos impactos ambientais e sociais que tal obra causaria no entorno do sítio aeroportuário;
- Decisão do Poder Público de inclusão de mecanismo de reequilíbrio econômico-financeiro em caso de decisão política voltada à imposição de restrições na capacidade operacional no Aeroporto Santos Dumont (SBRJ). O reequilíbrio não engloba eventuais limitações operacionais decorrentes de ações ou regulamentos relacionados à segurança operacional emitidos pela Anac ou pelo Comando da Aeronáutica;
- Teste de mercado da adequação da equação econômico-financeira do Contrato de Concessão Repactuado através de processo competitivo de Venda Assistida, com a possibilidade de alienação da totalidade das ações da Concessionária a um novo acionista;
- Para fins do processo competitivo de Venda Assistida, o valor das ações da Concessionária é R\$ 0,00 (zero reais), contemplando acerto de haveres e deveres, isto é, a discussão de reequilíbrios, contribuições ao sistema devidas incluindo a reprogramação de outorgas, indenização de ativos não amortizados e disputas. As partes renunciam, de forma definitiva e irretratável, a todas as disputas, propositura ou rediscussão de controvérsias e fatos anteriores à celebração do Termo Aditivo Transitório, em especial, reequilíbrios econômico-financeiros em virtude de: impactos da Covid-19; perdas de receitas no TPS 1, em razão de Obras do Poder Público (OPP); tratamento assimétrico dado aos aeroportos Santos Dumont (SBRJ) e do Galeão (SBGL); atualização de parâmetros da Tabela 11 do Anexo 4 – Tarifas do Contrato de Concessão; não cumprimento pelo Poder Público de obras do Anexo 3 do Contrato de Concessão (OPP); entre outros;
- O estabelecimento dos termos e condições de uma relicitação negociada (“Relicitação Pactuada”), em caso de impossibilidade de conclusão do processo competitivo no prazo estabelecido por razões alheias à vontade das partes.

2.5. Vê-se, com isso, que a solução consensual proposta no Termo de Autocomposição se fundamenta no princípio da mutabilidade dos contratos administrativos, aplicável especialmente em contratos complexos, incompletos e de longo prazo, como é o caso das concessões de infraestrutura aeroportuária. Isso porque por melhor e mais eficiente que a regulação possa se mostrar em um determinado momento, é impossível prever todos os cenários futuros e o impacto de fatores externos sobre a concessão. Tendo isso em vista, buscou-se a modernização do Contrato de Concessão, considerando as lições aprendidas acumuladas pela Agência na gestão dos contratos ao longo das sete rodadas de concessão de aeroportos, mas sem perder de vista a realidade em que o Aeroporto do Galeão (SBGL) está inserido.

2.6. Destaca-se, ainda, a observância dos princípios da isonomia, impessoalidade, moralidade e transparência, ao possibilitar a avaliação do Contrato de Concessão Repactuado pelo mercado, por meio

de processo competitivo público cunhado como “Venda Assistida”, destinado a possibilitar acesso a potenciais interessados em realizar o Contrato de Concessão Repactuado. Desta maneira, mensura-se a adequação da equação econômico-financeira do Contrato Repactuado, garantindo que eventual excedente produzido (ágio), com uma eventual Contribuição Inicial ofertada acima da Contribuição Inicial Mínima, seja absorvido pelo Poder Público. Além disso, o processo competitivo de Venda Assistida será realizado de forma semelhante a um leilão público, com requisitos de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal dos interessados; para a alienação de 100% (cem por cento) das ações de emissão da Concessionária, incluindo fase de esclarecimentos, possibilidade de impugnações e recurso, e sessão pública realizada na Bolsa (“B3”).

2.7. Essa solução se mostra mais vantajosa que a relicitação comum uma vez que o controlador atual da Concessionária (Changi) se compromete a pagar a Contribuição Inicial Mínima prevista no Termo de Autocomposição<sup>[4]</sup>, eliminando o risco de licitação deserta. Embora não haja a experiência de um leilão vazio nas concessões de aeroportos, em dois dos três blocos ofertados na 7ª rodada, incluindo o bloco de onze aeroportos que contém o Aeroporto de Congonhas (SBSP), havia apenas um único concorrente. Assim, diante dos desafios econômicos que o país enfrenta, com inflação e juros elevados e oscilações na taxa de câmbio, bem como as incertezas do cenário internacional, aumenta-se o risco de insucesso de um leilão.

2.8. Além do mais, a solução proposta reduz incertezas jurídicas e situações contenciosas e busca por solução definitiva de todos os litígios e discussões entre as partes, no âmbito do Contrato de Concessão, com renúncia da Concessionária à propositura ou rediscussão de controvérsias anteriores à celebração do Termo Aditivo de Transitório.

2.9. Desta forma, entendo que a proposta de solução consensual apresentada no Termo de Autocomposição preserva o interesse público, tendo em vista que considera a atualização do Contrato, conforme a regulação vigente nos contratos de concessão da 7ª rodada, considera uma equação econômico-financeira mais sustentável, e que será testada pelo mercado, prevê a resolução de conflitos e reduzem incertezas jurídicas e ao mesmo tempo possibilita que um bom operador, que tem atendido o nível e a qualidade de serviço estabelecida, continue operando o Aeroporto.

2.10. No que se refere ao Termo Aditivo Transitório, conforme pontuado anteriormente, ele tem por objeto regular o período do processo competitivo de Venda Assistida até a celebração do Termo Aditivo de Repactuação, por meio da inclusão de um novo anexo ao Contrato de Concessão: Anexo 13 – Transição. Esse Anexo prevalecerá sobre o teor do Contrato de Concessão e demais Anexos, inclusive sobre o Anexo 12, que trata da Relicitação (não negociada), naquelas matérias específicas a respeito das quais o Anexo 13 regular expressamente. O Anexo 13 regula tanto o procedimento competitivo de Venda Assistida quanto a Relicitação Pactuada (negociada na SecexConsenso/TCU), em caso de insucesso da Venda Assistida.

2.11. O Termo Aditivo Transitório possibilita, em consonância com o Termo de Autocomposição, a participação do Controlador da Concessionária (acionista privado) no procedimento competitivo de Venda Assistida. É assegurado ao Controlador da Concessionária, inclusive, se associar a terceiro para participação do procedimento, independentemente de autorização prévia da Anac<sup>[5]</sup>. Conforme argumentos apresentados pela SRA<sup>[6]</sup>, com os quais eu concordo, a participação no processo competitivo do atual Controlador da Concessionária, a Changi, que além de ter apresentado uma boa performance na execução do Contrato, pois cumpre com o Nível de Serviço e os padrões de Qualidade de Serviço estabelecidos, a despeito da insustentabilidade do Contrato de Concessão vigente, especialmente em razão de o Aeroporto não gerar caixa suficiente para honrar com os pagamentos das outorgas; incrementa competitividade ao procedimento, possibilita a manutenção no país de um operador internacional e sinaliza ao mercado que o ativo é atrativo.

2.12. Diante deste cenário, visando garantir a impessoalidade, o acesso isonômico, transparência,

competitividade e efetividade do procedimento competitivo de Venda Assistida, o Termo Aditivo Transitório estabelece que a Concessionária será obrigada a disponibilizar informações históricas, usualmente exigidas no âmbito de uma venda de ações privada, conforme previsto no futuro Edital do procedimento competitivo, incluindo a modelagem econômico-financeira análoga aos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), de acordo com os resultados históricos da Concessionária, contratos vigentes e diretriz de demanda de passageiros estabelecida pelo Poder Concedente.

2.13. De forma complementar, são estabelecidos mecanismos que regulam a troca de informações entre a Concessionária, enquanto responsável pela realização do procedimento competitivo, e os potenciais proponentes de forma a preservar a lisura do processo, coibindo a tentativa de acordar, combinar, manipular ou ajustar preços, condições, vantagens ou abstenção no procedimento de Venda Assistida.

2.14. Ainda no caso de êxito da Venda Assistida, o Anexo 13 prevê, em consonância com o Termo de Autocomposição, que as partes, Anac e Concessionária, acordam que a apuração de haveres e deveres resulta no valor de R\$ 0,00 (zero reais), sendo a atual Controladora da Concessionária vitoriosa ou não do procedimento competitivo, considerando todos os investimentos em bens reversíveis não amortizados realizados no sítio aeroportuário até o dia 30/06/2025, considerando todos os reequilíbrios econômico-financeiros em favor da Concessionária decorrentes de eventos ocorridos até a data da assinatura do Termo Aditivo Transitório e a quitação de todas as Contribuições ao Sistema vencidas até 30/06/2025, sendo dispensada a contratação de empresa de auditoria independente para certificação do cálculo do ressarcimento.

2.15. Já em caso de insucesso do procedimento competitivo de Venda Assistida, por razões alheias às partes, o Termo Aditivo Transitório prevê a retomada do processo de relicitação do ativo (“Relicitação Pactuada”), conforme parâmetros fixados na Solução Consensual de Controvérsia estabelecida por intermédio da SecexConsenso/TCU, passando a valer os dispositivos que regem a transferência operacional previstos no Anexo 12 – Relicitação do Contrato de Concessão, o Programa de Desmobilização Operacional (PDO) já apresentado pela Concessionária à Anac, além de a Concessionária estar obrigada a devolver os bens reversíveis em condições adequadas a sua finalidade pública, agir de forma colaborativa na transição da gestão e operação do aeroporto ao novo operador, sem risco ou prejuízo à qualidade do serviço público, durante todo o período.

2.16. Na hipótese de Relicitação Pactuada, a Anac e a Concessionária também acordam, em consonância com Termo de Autocomposição, em fixar o valor de R\$ 0,00 (zero reais) para a indenização, considerando-se os valores de haveres e deveres calculados até a data de 30/06/2025. Neste caso, a Concessionária fará jus ao recebimento de indenização apenas de eventuais investimentos em bens reversíveis realizados (e não amortizados) após o dia 01/07/2025, até a data da transição das operações para o novo operador, sendo dispensada a contratação de empresa de auditoria independente para certificação do cálculo do valor da indenização. De forma análoga e coerente, a Concessionária também passa a ser responsável pelo recolhimento das Contribuições Fixas e Variáveis proporcionais referentes ao período de 01/07/2025 até a data da transição das operações para o novo operador.

2.17. Quanto às disposições comuns previstas durante a vigência do Termo Aditivo Transitório, até a eficácia do Termo Aditivo de Repactuação ou até a conclusão da Relicitação Repactuada, foram ratificadas as penalidades aplicáveis, previstas no Contrato ou no Anexo 12 do Contrato, além da possibilidade de a Anac encerrar o procedimento competitivo de Venda Assistida, retomando a Relicitação Pactuada, na forma prevista no Anexo 13, ou recomendando a desqualificação do empreendimento para fins relicitação. Outrossim, o Anexo 13 estabelece cláusula arbitral equivalente aos contratos de concessão da 7ª rodada.

2.18. Ademais, o Termo Aditivo Transitório ratifica as renúncias previstas no Termo de

Autocomposição, incluindo demandas administrativas ou jurisdicionais, solicitações, litígios, arbitragem ou ações judiciais referentes a fatos geradores anteriores ao Termo Aditivo Transitório, bem como a todos os processos administrativos e judiciais existentes, propostas em face do Poder Concedente, inclusive para fins de eventual pleito de revisão extraordinária tendente à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato.

2.19. Com isso, constata-se que o Termo Aditivo Transitório observa as diretrizes da proposta de solução consensual estabelecida no Termo de Autocomposição, em especial, ao estabelecer mecanismos que possibilitam que o procedimento competitivo de Venda Assistida seja isonômico, transparente e efetivo, visando garantir a integridade do processo e iguais condições de acesso ao ativo, seja pelo Controlador atual da Concessionária, seja por outros proponentes interessados.

2.20. Reforçam esses pontos o fato de que a Concessionária realizará o processo competitivo sob a supervisão da Agência e que após a assinatura do Termo de Autocomposição pelos signatários (Concessionária, MPOR, TCU e Anac), a Anac poderá disponibilizar à sociedade os dados gerais da Concessão, de modo a conferir transparência ao processo e permitir eventuais contribuições da sociedade antes mesmo da publicação do Edital do processo competitivo.

2.21. Além disso, a Concessionária se compromete a contratar e disponibilizar sala de dados virtual ("VDR" ou "Data Room") para acesso de interessados devidamente credenciados na forma do Edital e que a gestão e o controle de acesso desse ambiente serão realizados pelo Poder Público.

2.22. Portanto, entendo que o Termo Aditivo Transitório ao mesmo tempo que observa as diretrizes delineadas no Termo de Autocomposição, ele estabelece dispositivos específicos e adequados que materializam a proposta de solução acordada. No mais, proponho a correção de erros materiais presentes na Cláusula Quarta do Termo Aditivo Transitório, que trata do Anexo 13:

- Item 1.1.4. do Anexo 13: substituir "Comissão de Solução de Controvérsias ("CSS")" por "Comissão de Solução Consensual (CSC)";
- Item 3.1.1. do Anexo 13: substituir "independentemente de autorização prévia da Anac, observado o item 10.13" por "independentemente de autorização prévia da Anac, observado o item 10.13 do Contrato de Concessão"<sup>[7]</sup>;
- Alínea 'b' do item 4.6.3. do Anexo 13: substituir "31 de junho de 2025" por "30 de junho de 2025".

### 3. DO VOTO

3.1. Ante o exposto, **VOTO FAVORAVELMENTE** à aprovação da proposta de solução consensual apresentada no Termo de Autocomposição (SEI! 11697586), bem como ao aditamento do Contrato de Concessão nº 001/ANAC/2014 – SBGL, conforme proposta de Termo Aditivo Transitório (SEI! 11742298), para que a Presidência desta ANAC proceda com a assinatura dos referidos instrumentos jurídicos, cada qual em seu momento oportuno, observado o item 2.22.

É como voto.

**ROBERTO JOSÉ SILVEIRA HONORATO**

Diretor Relator

[1] Relatório de Diretoria nº SEI! 11960504

[2] Relatório nº SEI! 11646256, nos autos do processo 00058.012876/2025-08

[3] Conforme o Ofício nº 20622/2025-TCU/Seproc (SEI! 11654140)

[4] Item 3.6.2., (i), do Termo de Autocomposição SEI! 11697586

[5] A mudança da composição acionária do acionista privado que implique transferência de controle societário requer

autorização da Anac, conforme a Cláusula Terceira do Termo Aditivo Transitório

[6] Despacho SRA nº SEI! 11157446, de 12/02/2025

[7] O Anexo 13 não dispõe do item 10.13. O item 10.13 é incluído no Contrato de Concessão pela Cláusula Terceira do Termo Aditivo Transitório.



Documento assinado eletronicamente por **Roberto José Silveira Honorato, Diretor, Substituto**, em 26/08/2025, às 18:09, 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 **11962608** e o código CRC **C858EE8B**.

SEI nº 11962608