



RELATÓRIO

PROCESSO: 00058.055633/2024-75

INTERESSADO: FRAPORT BRASIL S.A. AEROPORTO DE FORTALEZA

RELATORA: MARIANA OLIVIERI CAIXETA ALTOÉ

1. DESCRIÇÃO DOS FATOS

1.1. Trata-se de pedido de revisão extraordinária, protocolado em 05/07/2024^[1] pela Concessionária do Aeroporto Internacional de Fortaleza – FRAPORT BRASIL S.A. AEROPORTO DE FORTALEZA, no qual é requerida compensação pelas perdas decorrentes dos efeitos da pandemia de Covid-19 no decorrer do ano de 2024, no montante de R\$ 103.959.015,06 (cento e três milhões, novecentos e cinquenta e nove mil, quinze reais e seis centavos), calculado pela concessionária a partir de premissas da metodologia utilizada pela Anac para o reequilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessão aeroportuária no ano de 2023.

1.2. Preliminarmente, cabe resgatar, em síntese, o histórico das decisões sobre reequilíbrios contratuais em função de perdas provenientes da pandemia Covid -19.

1.3. A caracterização da pandemia como evento de força maior foi devidamente fundamentada no [Parecer nº 261/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU](#) da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Infraestrutura (CONJUR/Minfra), dando ensejo à alocação das perdas decorrentes das restrições operacionais nos aeroportos ao Poder Concedente, considerando a matriz de riscos prevista em cada contrato.

1.4. Na apuração das perdas sofridas no ano de 2020, adotou-se como parâmetro, com devidos ajustes, o orçamento aprovado pelo corpo diretivo das concessionárias para o mesmo ano, abarcando-se o período de março a dezembro.

1.5. Em 2021, foram estabelecidas, no cálculo das perdas, algumas premissas objetivas sobre a projeção da demanda, a fim de expurgar efeitos diversos sobre a economia que poderiam ter afetado o PIB em um cenário em que a pandemia não tivesse ocorrido.

1.6. Assim, para o cálculo das perdas nos primeiros anos, buscou-se estabelecer um cenário hipotético livre dos efeitos da crise sanitária, com taxas de crescimento da demanda consideradas razoáveis e realistas pela Agência para o período.

1.7. Em 2022, conforme relatado pela unidade técnica^[2], o alastramento da variante Ômicron do Coronavírus assinalou que a pandemia ainda produzia efeitos diretos sobre o transporte aéreo. À época, a Anac reconheceu o desequilíbrio contratual frente às perdas suportadas pelas concessionárias. No entanto, pontuou que, a partir de 2022, especialmente após o fim da maioria das restrições de contenção ao vírus, seria razoável supor que, com o passar dos meses, a pandemia teria menor influência sobre opção dos viajantes pelo transporte aéreo.

1.8. Assim, com o objetivo de minimizar a incorporação, no cálculo do reequilíbrio, de efeitos diversos sobre a demanda, além daqueles causados pela pandemia, passou-se a adotar um cenário base

com crescimento mais conservador do que aquele já adotado para os reequilíbrios anteriores.

1.9. Na análise dos pedidos de revisão extraordinária referentes ao ano de 2023, a unidade técnica ressaltou que a realidade diferia dos anos anteriores dado que era evidente que a pandemia deixara de exercer impacto direto sobre o transporte aéreo, uma vez que não havia mais restrições governamentais à circulação de pessoas ou às atividades econômicas, tampouco a disseminação da doença teria sido causa para cancelamento de voos ou de viagens.

1.10. Entretanto, foi observado que a demanda de passageiros processados nos aeroportos sob concessão federal ainda estava aquém daquela estabelecida para o cenário base de 2022, a despeito do fim da emergência sanitária, e parte da frustração de demanda poderia ser atribuída a efeitos remanescentes da pandemia sobre o setor.

1.11. Face a essa problemática, a unidade técnica propôs a adoção da demanda projetada para o cenário base de 2022, sem qualquer incremento, como um parâmetro limitador ao cenário base para concessão de novos reequilíbrios, a fim de isolar as estimativas de prejuízos decorrentes do evento dos demais acontecimentos que também afetaram a demanda do aeroporto.

1.12. No contexto do processo em deliberação, a SRA ressaltou, na Nota Técnica nº 195/2024/GEIC/SRA^[3], que a manutenção da metodologia até então utilizada tende a produzir cenários com margens de erros maiores a cada ano, visto que diversos fatores passaram a influenciar significativamente a demanda de passageiros, exigindo mais ajustes no cenário *baseline*^[4] e no cenário pós-Covid e que tal situação é um sinal de esgotamento da metodologia até então aplicada.

1.13. Buscando conciliar as incertezas e pacificar o processo de quantificação de eventuais perdas suscitadas em pleitos futuros, a unidade técnica propôs a aplicação de uma metodologia centrada no número de passageiros processados por cada aeroporto, a partir do exercício de 2024.

1.14. A proposta considera a estimativa de *gap* de passageiros, isto é, a quantidade de passageiros que deixou de ser processada em determinado aeroporto desde que circunstâncias comprovadas indiquem que os efeitos da pandemia persistam, ou seja, desde que o nexo de causalidade seja reconhecido diante da conjuntura.

1.15. A metodologia proposta parte de premissas que contemplam:

- a utilização da quantidade mensal de passageiros do cenário *baseline*, que são estimados a partir da divisão das receitas mensais do fluxo de caixa marginal utilizado em 2023 pelo valor da tarifa vigente em cada mês;
- a utilização da estimativa do fluxo de caixa operacional por passageiro (EBITDA/PASSAGEIRO) que deixou de ser processado, construindo-se um fluxo de caixa operacional sem as receitas das tarifas de armazenagem e capatazia;
- a simplificação do rateio de custos proporcionalmente à participação das receitas de armazenagem e capatazia na receita total, permitindo a exclusão dos custos de armazenagem e capatazia para o cálculo; e
- a desconconsideração das despesas no cálculo, considerando que as despesas apresentam comportamento inelástico dentro do intervalo de variação do *gap* de passageiros.

1.16. Assim, nesta proposta, o reequilíbrio de cada ano deverá ser calculado por meio da multiplicação do EBITDA/PASSAGEIRO pelo *gap* de passageiros. Isso consiste em uma estimativa sobre o resultado operacional que deixou de ser gerado a cada ano em decorrência do não processamento do *gap* de passageiros.

- 1.17. As vantagens, elencadas pela unidade técnica, da adoção desta metodologia são:
- i. previsibilidade sobre o horizonte temporal no qual perdurarão os reequilíbrios;
 - ii. confiabilidade dos dados contábeis, que passam pelo crivo da auditoria independente, e dos dados de movimentação de passageiros, que são obtidos por relatórios enviados pelas concessionárias e que passam por processos consolidados de validação junto à Anac; e
 - iii. facilidade de operacionalização, uma vez que os cálculos são relativamente simples e não demandam adoção de premissas sofisticadas, reduzindo controvérsias.
- 1.18. Instada a se manifestar sobre a metodologia de cálculo e valores apurados, a Concessionária expressou concordância por meio de carta protocolada^[5] em 04/11/2024, porém, na oportunidade, fez algumas objeções ao termo aditivo bilateral proposto pela unidade técnica. Em outra carta^[6], protocolada em 16/12/2024, a Concessionária concordou expressamente com o compromisso de renunciar a pleitos novos de reequilíbrio referentes aos efeitos da pandemia Covid-19 sobre a concessão no período de 2020 a 2024.
- 1.19. Sobre a necessária relação entre os efeitos do evento e as perdas sofridas em razão da baixa demanda de passageiros, a Nota Técnica nº 250/2024/GEIC/SRA^[7] discorre que *“não significa necessariamente que foram acionados riscos contratuais passíveis de serem assumidos como riscos do Poder Concedente. Isso porque existe um contexto permeado de incerteza caracterizado pela dificuldade em delimitar os efeitos da pandemia Covid-19 dos riscos inerentes ao contrato de concessão que reforça a necessidade de estabelecer um consenso sobre os reequilíbrios econômico-financeiros a serem concedidos em decorrência do evento pandêmico.”*
- 1.20. Em outro trecho, é reconhecida a possibilidade de alguns efeitos da pandemia persistirem por mais tempo, ao ponderar-se sobre certas dificuldades atualmente enfrentadas pelas grandes companhias aéreas.
- 1.21. Neste sentido, complementa, a unidade técnica, *“é esperado que em resposta aos desafios apresentados pela pandemia as malhas aéreas das companhias tenham sofrido alterações, o que pode resultar em impactos desiguais para diferentes localidades. Eventualmente as operações aéreas foram concentradas em determinadas ligações em detrimento a outras. Em que pese esse tipo de alteração ser componente intrinsecamente relacionado à estratégia de cada companhia, é difícil mensurar em qual medida a Covid-19 motivou ou acentuou a reorganização das malhas aéreas. A dinamicidade do setor reforça a necessidade de análises específicas de cada Aeroporto”*.
- 1.22. Para o caso em questão, a análise técnica circunstanciada da evolução da demanda de passageiro no Aeroporto Internacional de Fortaleza trouxe o entendimento de que *“a relação entre a pandemia Covid-19 e os prejuízos à demanda de passageiros processados no ano de 2024 está suficientemente caracterizada pelos efeitos da pandemia na oferta de assentos no aeroporto pelas empresas aéreas.”*
- 1.23. A proposta de concessão do reequilíbrio econômico-financeiro por meio de **termo aditivo consensual** responde à recomendação trazida em parecer da Procuradoria^[8], e reforçada em votos^[9] da Diretoria na deliberação de reequilíbrios relativos ao ano de 2023, de se alcançar soluções vinculantes e definitivas entre as partes, evitando-se a rediscussão da matéria. Nessa esteira, destaca-se o trecho trazido pela unidade técnica, no presente processo, de que *“a celebração de Termos Aditivos tem o condão de evitar a rediscussão de questões que podem ser pacificadas no âmbito administrativo, contribuindo positivamente para a criação de um ambiente regulatório estável e aumentando a atratividade do setor para a iniciativa privada”*.

1.24. Com o objetivo de se chegar a um consenso para pacificar os entendimentos sobre as revisões extraordinárias motivadas pelos efeitos da pandemia Covid-19, a unidade técnica recomenda acolher as recomendações da Concessionária consideradas plausíveis e promoveu alguns ajustes na metodologia, como:

- i. considerar, no cenário realizado, o número de passageiros efetivamente processados pelo aeroporto, em detrimento do maior número de passageiros realizado no aeroporto desde o evento de reequilíbrio;
- ii. ajuste na base de cálculo PIS/COFINS para incorporar deduções referentes a cancelamentos, devoluções e descontos incondicionais;
- iii. ajuste na base de cálculo ISS para incorporar deduções referentes a descontos incondicionais; e
- iv. ajuste na base de cálculo da contribuição variável para incorporar deduções da receita bruta.

1.25. Por fim, concluída a análise e promovidos os ajustes, a unidade técnica obteve como valor a ser reequilibrado a quantia de R\$ 61.151.632,83 (sessenta e um milhões, cento e cinquenta e um mil seiscentos e trinta e dois reais e oitenta e três centavos) na data base de 31/12/2024. Destaca-se que este valor considera valores estimados de quantidade de passageiros processados, receitas, custos, impostos e índice de preços, que deverão ser substituídos por seus valores efetivamente realizados no ano de 2024.

1.26. Em 30/12/2024, o processo foi tramitado para análise da Procuradoria Federal Especializada junto à Anac.

1.27. Em 03/01/2025, em virtude de sorteio, o processo foi encaminhado para relatoria desta Diretoria^[10].

1.28. Em 13/01/2025, a Procuradoria Federal Especializada junto à Anac, manifestou-se pela regularidade do feito não apontando óbices ao prosseguimento da proposta de revisão extraordinária e celebração do termo aditivo, desde que observadas as recomendações, a saber: a apresentação das justificativas técnicas para a escolha da forma de recomposição do equilíbrio e a inclusão de cláusulas no termo aditivo que estabeleçam o valor da compensação, a renúncia irretratável e irrevogável de instaurar novos pleitos que tenham como causa os efeitos da pandemia nos anos 2020 a 2024 e o compromisso de anuir com a adoção da metodologia no anos seguintes.

1.29. A SRA acatou^[11] as recomendações da Procuradoria Federal Especializada e incorporou novas cláusulas ao texto das minutas dos atos em deliberação^[12] de modo a atender ao parecer jurídico.

É o Relatório.

MARIANA OLIVIERI CAIXETA ALTOÉ

Diretora Substituta

^[1] Carta SBFZ-ANAC-REG-240705-001 (SEI nº 10263528)

^[2] Nota Técnica nº 146/2023/GERE/SRA (SEI nº 9169630)

^[3] Nota Técnica nº 195/2024/GEIC/SRA (SEI nº 10664324)

^[4] Cenário baseline: cenário hipotético, com adoção de determinadas premissas, que visa representar a situação do aeroporto caso não tivesse ocorrido a crise sanitária.

^[5] Carta SBFZ-ANAC-REG-241103-001 (SEI nº 10767020)

^[6] Carta SBFZ-ANAC-REG-241216-001 (SEI nº 10942780)

^[7] Nota Técnica nº 250/2024/GEIC/SRA (SEI nº 10940526)

^[8] Parecer nº 173/2023/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (SEI nº 9337931)

^[9] Votos 9395280, 10214483, 9374810, referentes aos processos de revisão extraordinária dos efeitos da pandemia de Covid-19 no decorrer do ano de 2023 dos aeroportos de Guarulhos, Florianópolis e Brasília, respectivamente.

^[10] Certidão de Distribuição SEI nº 11002404.

^[11] Despacho SEI nº 11026245 e Despacho SEI nº 11044487

^[12] Proposta de Termo Aditivo Bilateral (SEI nº 11026371) e Proposta de Decisão (SEI nº 11026506)



Documento assinado eletronicamente por **Mariana Olivieri Caixeta Altoé, Diretora Substituta**, em 23/01/2025, às 10:12, 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 **11037735** e o código CRC **D9BFCF55**.
