

VOTO**PROCESSO: 00058.016682/2025-73****INTERESSADO: MINISTÉRIO DE PORTOS E AEROPORTOS / SECRETARIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL****RELATOR: ROBERTO JOSÉ SILVEIRA HONORATO****1. DA COMPETÊNCIA**

1.1. A Lei n. 14.600, de 19 de junho de 2023, estabeleceu, no art. 41, inciso IX do *caput* e inciso I do parágrafo único, que compete ao Ministério de Portos e Aeroportos a formulação, a coordenação e a supervisão das políticas nacionais sobre a aviação civil e infraestruturas aeroportuária.

1.2. O art. 2º da Lei n. 11.182, de 27 de setembro de 2005, conferiu competência à Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC para regular e fiscalizar a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária. A mesma Lei ainda determinou, no art. 3º, incisos II e IV, e no art. 8º, incisos I, X, XXI, XXIV e XXV, que:

“Art. 3º. A Anac, no exercício de suas competências, deverá observar e implementar as orientações, diretrizes e políticas estabelecidas pelo governo federal, especialmente no que se refere a: (...)

II – o estabelecimento do modelo de concessão de infra-estrutura aeroportuária, a ser submetido ao Presidente da República; (...)

IV – a suplementação de recursos para aeroportos de interesse estratégico, econômico ou turístico; e (...)

Art. 8º. Cabe à ANAC adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe:

I – implementar, em sua esfera de atuação, a política de aviação civil; (...)

X – regular e fiscalizar os serviços aéreos, os produtos e processos aeronáuticos, a formação e o treinamento de pessoal especializado, os serviços auxiliares, a segurança da aviação civil, a facilitação do transporte aéreo, a habilitação de tripulantes, as emissões de poluentes e o ruído aeronáutico, os sistemas de reservas, a movimentação de passageiros e carga e as demais atividades de aviação civil; (...)

XXI – regular e fiscalizar a infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, com exceção das atividades e procedimentos relacionados com o sistema de controle do espaço aéreo e com o sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos; (...)

XXIV – conceder ou autorizar a exploração da infra-estrutura aeroportuária, no todo ou em parte; (...)

XXV – estabelecer o regime tarifário da exploração da infraestrutura aeroportuária, no todo ou em parte, e disciplinar a remuneração do seu uso;”.

1.3. O Regimento Interno da Anac, aprovado pela Resolução nº 381, de 14 de julho de 2016, prevê que:

Art. 41. À Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos compete:

I - submeter à Diretoria:

a) proposta de outorga de autorização e concessão para exploração de aeródromos civis públicos; (...)

f) parecer sobre proposta de plano de outorga elaborada pelo Ministério de Portos e Aeroportos; (...)

h) proposta de estabelecimento de regime de tarifas aeroportuárias; (...)

l) proposta de atos normativos referentes à outorga e à exploração de infraestrutura aeroportuária concedida. (...)

VII - gerir os contratos de concessão de infraestrutura aeroportuária; (...)

IX - acompanhar projetos de delegação de infraestrutura aeroportuária; (...)

X - fixar, revisar e reajustar os valores dos tetos das tarifas aeroportuárias e de preços específicos relativos à prestação de serviços de infraestrutura aeroportuária e dos que lhe são conexos; (...)

XI - elaborar estudos sobre regulação econômica de infraestrutura aeroportuária;

XII - elaborar modelos regulatórios para a delegação à iniciativa privada de infraestrutura aeroportuária; (...)

XIX - implementar políticas públicas para viabilizar o acesso à infraestrutura aeroportuária;”.

1.4. 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.

1.5. Assim, diante do dever da Anac em implementar as orientações, diretrizes e políticas estabelecidas pelo Governo Federal e considerando que a matéria em análise está no escopo das competências da Diretoria Colegiada, restam atendidos os requisitos de competência para a deliberação sobre o assunto.

2. DA ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Conforme exposto no relatório, trata-se de análise de proposta elaborada pela Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos – SRA da minuta de Termo Aditivo (SEI! 11673226) aos contratos de concessão de aeroportos vigentes em caso de adesão das concessionárias ao Programa de Investimentos Privados em Aeroportos Regionais – AmpliAR, política pública desenvolvida pela Secretaria Nacional de Aviação Civil (SAC) do Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), destinada à possibilidade de incorporação de aeroportos regionais aos contratos de concessão para ampliação, manutenção e exploração.

2.2. Em breve contexto, o AmpliAR busca viabilizar a adequação da infraestrutura dos aeroportos regionais através da realização de investimentos privados. Ocorre que os aeroportos regionais são caracterizados por estarem localizados em pequenos e médios centros urbanos ou até mesmo em locais isolados, com dificuldades de acesso e aspectos socioeconômicos bastante desafiadores, circunstâncias essas que impossibilitam a sustentabilidade econômica dos aeroportos regionais se considerados individualmente, o que acaba afastando o interesse de agentes de mercado.

2.3. Até o ano de 2019, a aviação regional era fomentada pelos recursos do Fundo Nacional de Aviação Civil – FNAC, instituído pela Lei n. 12.462, de 4 de agosto de 2011, através dos valores das outorgas pagas pelas concessionárias de aeroportos. Considerando as dificuldades intrínsecas à realização de obras públicas, a partir da 5ª rodada de concessões de aeroportos, o Governo Federal passou a conceder os aeroportos em blocos, consolidando em um mesmo contrato de concessão aeroportos superavitários e deficitários, incluindo aeroportos regionais de pequeno e médio porte, de modo que os aeroportos mais rentáveis financiassem os investimentos nos aeroportos deficitários.

2.4. Considerando que após as sete rodadas de concessões ainda existem vários aeroportos regionais que estão sob a gestão estatal, a SAC e o MPor buscaram viabilizar a realização de investimentos nesses aeroportos por meio do AmpliAR, que consiste em incorporar aeroportos regionais deficitários aos contratos de concessão vigentes por meio da celebração de Termo Aditivo, resguardando às concessionárias o direito a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato original.

2.5. Cabe esclarecer que o processo competitivo simplificado será conduzido diretamente pelo Ministério de Portos e Aeroportos, através da Secretaria Nacional de Aviação Civil. Salienta-se ainda que a ANAC, o MPor e o TCU comprometeram-se, em sede de Termo de Autocomposição, com os termos e as condições para implementação do AmpliAR, aprovado pelo Acórdão do TCU nº 2283/2024.

2.6. Uma vez que compete ao Ministério de Portos e Aeroportos formular políticas nacionais sobre a aviação civil e infraestruturas aeroportuárias e que compete à Anac implementar as orientações, diretrizes e políticas estabelecidas pelo Governo Federal que fazem parte do seu escopo de atuação, avaliou-se o Termo Aditivo elaborado pela área técnica considerando o modelo regulatório previsto nos contratos de concessão mais recentes e as diretrizes de política pública estabelecidas pelo Ministério de Portos e Aeroportos na Nota Técnica nº 108/2024^[1], que apresentou os fundamentos técnicos que levaram à criação do AmpliAR, bem como no Anexo 4 do Edital^[2] e no Ofício nº 91/2025^[3], que apresentaram diretrizes específicas para realização de investimentos nos aeroportos regionais.

2.7. Em síntese, a proposta do Termo Aditivo versa sobre: cláusula de arbitragem; reequilíbrio econômico-financeiro pela adesão das concessionárias ao AmpliAR; objeto do Anexo AmpliAR; fases de realização do objeto; alocação de riscos; equilíbrio econômico-financeiro; seguros e garantias de execução contratual; e penalidades. Eu estou de acordo com os fundamentos e o disposto no Termo Aditivo e no Anexo AmpliAR a ser incluído aos contratos de concessão, ressalvados os ajustes e correções que proponho a seguir.

2.8. No que se refere ao reequilíbrio econômico-financeiro pela adesão das concessionárias ao AmpliAR, o Termo Aditivo elenca na cláusula 5.4 os valores que serão considerados no cálculo do desequilíbrio: 1) os valores divulgados pelo MPor no Edital AmpliAR acerca de receitas, custos e investimentos de cada aeroporto regional, atualizados monetariamente pelo IPCA e aplicando-se a esses valores o deságio da proposta vencedora; 2) premissas financeiras e tributárias sobre o critério de amortização, alíquotas de tributos e aproveitamento de créditos tributários; e 3) valores relativos a investimentos do Plano de Exploração Aeroportuária dos aeroportos do AmpliAR (PEA-AmpliAR) que eventualmente venham a ser excluídos.

2.9. Sobre este último item, o Anexo AmpliAR prevê a possibilidade de exclusão parcial ou total de obrigações de investimento do PEA-AmpliAR que se mostrem inviáveis ou que necessitem de ações que extrapolam a competência da Concessionária. Uma vez que o cálculo do valor do desequilíbrio considera a aplicação do deságio da proposta vencedora do processo competitivo sobre os valores de investimentos divulgados pelo Ministério de Portos e Aeroportos no Edital AmpliAR; aos valores dos investimentos eventualmente excluídos do PEA-AmpliAR, também deve ser aplicado o deságio da proposta vencedora, de forma que a exclusão do investimento seja neutra, mantendo-se o equilíbrio econômico-financeiro. Desta maneira, **a cláusula 5.4.3 do Termo Aditivo deve ser alterada de forma a prever a aplicação do deságio da proposta vencedora sobre o valor dos investimentos eventualmente excluídos do PEA-AmpliAR.**

2.10. Ainda sobre a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro pela adesão das concessionárias ao AmpliAR, caso essa se dê por meio de aumento de prazo da concessão, o Termo Aditivo prevê que o prazo adicional será calculado utilizando-se as melhores práticas para projetar a demanda de passageiros, taxas de inflação, receitas e custos dos aeroportos originalmente previstos no contrato de concessão. Nesses casos, a cláusula 5.6.1 estabelece que as receitas e os custos dos aeroportos do AmpliAR não serão utilizados no cálculo do reequilíbrio.

2.11. Verifica-se que a área técnica buscou esclarecer que os valores de receitas e custos dos aeroportos regionais divulgados pelo Ministério de Portos e Aeroportos no Edital do AmpliAR não serão revisados. Entretanto, esses valores serão considerados no cálculo do desequilíbrio e, por conseguinte, no cálculo do reequilíbrio. No intuito de melhor esclarecer e evitar uma interpretação equivocada, **proponho que a redação da cláusula seja ajustada de forma a informar que os valores de receitas e custos dos aeroportos regionais não serão revisados.**

2.12. No que diz respeito à Fase de Investimentos, o PEA-AmpliAR apresenta as Melhorias de Infraestrutura Aeroportuária em consonância com as diretrizes de política pública estabelecidas pelo Ministério de Portos e Aeroportos.

2.13. O item 4.2.1 do PEA-AmpliAR estabeleceu que a concessionária deverá realizar investimentos em infraestrutura na área de movimento de aeronaves de forma a atender as especificações da Tabela 4 da Parte II do PEA-AmpliAR, que contém o comprimento

mínimo de pista de pouso e decolagem e os requisitos do RBAC nº 154 aplicáveis, conforme a Faixa de enquadramento de cada aeroporto regional apresentado na Tabela 1 da Parte II do PEA-AmpliAR, contendo aeroportos nas Faixas 0 a 4.

2.14. Ocorre que a referida Tabela 4 não apresentou as especificações aplicáveis aos aeroportos da Faixa 4. Além disso, para o Aeroporto Comandante Ariston Pessoa (SBJE), o único enquadrado na Faixa 4 da Tabela 1, foi estabelecido no item 4.2.1.2 do PEA-AmpliAR que a concessionária deverá assegurar a manutenção da infraestrutura aeroportuária em conformidade com o disposto na Portaria nº 618/SIA, de 25 de fevereiro de 2019. Segundo a Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária – SIA, o aeroporto fora certificado conforme o RBAC nº 139 e, com isso, o aeroporto já atenderia a todos os requisitos do RBAC nº 154 que lhe são aplicáveis.

2.15. Todavia, visando atender a diretriz da SAC no Ofício nº 91/2025^[3] na forma em que foi requerida, informando os requisitos de infraestrutura aplicáveis à Faixa 4; considerando a importância de tornar indubitável os requisitos de infraestrutura da área de movimento de aeronaves dos aeroportos regionais enquadrados na Faixa 4, independentemente se o aeroporto atualmente atende ou não tais requisitos, delimitando-se de forma clara o escopo de verificação da Anac na Fase de Investimentos; e considerando que outros aeroportos regionais podem ser incorporados ao AmpliAR, nessa ou em futuras rodadas do Programa; **determino que a SIA, em coordenação com a SRA, inclua na Tabela 4 da Parte II do PEA-Ampliar os requisitos do RBAC nº 154 aplicáveis, assim como o comprimento mínimo de pista de pouso e decolagem, em consonância com as premissas e diretrizes de política pública estabelecidas.**

2.16. No que se refere à alocação de riscos, foi considerada como base a matriz de risco do contrato de concessão mais recente, da relicitação do Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante, sendo promovida algumas alterações consoante as inovações do modelo regulatório proposto para os aeroportos do AmpliAR e melhorias regulatórias, quais sejam: (i) exclusão de risco atribuído originalmente ao Poder Concedente referente a danos decorrentes do atraso na disponibilização das áreas do sítio aeroportuário, uma vez que caberá à concessionária apresentar proposta de poligonal do sítio aeroportuário a ser validada pelo Poder Público; (ii) detalhamento de quais passivos ambientais pré-existentis são considerados conhecidos e que, portanto, foram alocados à concessionária; e (iii) alocação dos impactos decorrentes de reforma tributária objeto da Emenda Constitucional nº 132/2023 à concessionária.

2.17. Sobre este último, a SRA pontuou que o impacto da reforma tende a ser positivo às concessionárias, considerando que o valor dos investimentos a serem realizados nos aeroportos do AmpliAR é bastante superior ao valor das receitas esperadas. No entanto, considerando as incertezas quanto ao conteúdo da legislação posterior infraconstitucional e que a boa técnica regulatória recomenda que os riscos sejam alocados para quem tem maior capacidade de gerenciá-los, **proponho que esse risco seja excluído do rol de riscos atribuídos à concessionária.**

2.18. O Termo Aditivo prevê que o valor da Garantia de Execução Contratual a ser mantida pela concessionária deverá ser acrescido de R\$ 25 milhões para cada aeroporto do AmpliAR incluído no contrato de concessão. No entanto, tendo em vista que o modelo regulatório prevê uma única fase investimentos, a serem realizados nos primeiros 36 meses, **proponho que o valor a ser acrescentado à Garantia de Execução Contratual possa ser reduzido em 50% após o adimplemento das obrigações de investimentos previstos no PEA-AmpliAR.**

2.19. A esse respeito, cabe rememorar que esta proposta regulatória não é nova na medida que essa redução também estava prevista nos contratos de concessão até 4ª rodada de concessões, logo após o término da Fase I-B. Alteração da lógica contratual a partir da 5ª rodada pode ser explicada pelo início da concessão de bloco de aeroportos e porque a regulação passou a prever investimentos de forma mais escalonada ao longo do prazo da concessão, com menor volume de investimentos na Fase I-B e priorizando a realização de investimentos mediante o disparo de gatilhos de demanda durante a Fase II. Constata-se, portanto, que no que diz respeito à realização de investimentos, o modelo regulatório proposto para os aeroportos do AmpliAR se aproxima mais do modelo estabelecido nas primeiras rodadas, o que justifica a possibilidade de redução da Garantia após o adimplemento dos investimentos. Além disso, o valor da Garantia de Execução Contratual abrange todos os aeroportos que fazem parte do objeto da concessão, aqueles originalmente previstos no contrato e aqueles que vierem a ser incluídos.

2.20. **No mais, determino a correção das cláusulas 5.2.1 e 5.5.5 do Anexo AmpliAR, em que os riscos fazem referência indevida a dispositivos do PEA, Anexo 2 do Contrato de Concessão, bem como a correção da numeração dos itens do Apêndice C do Anexo AmpliAR, que trata do PTO-AmpliAR.**

2.21. Por fim, concluo que o Termo Aditivo e o Anexo AmpliAR a ser incluído aos contratos de concessão de aeroportos vigentes em caso de adesão das concessionárias ao AmpliAR, proposto pela área técnica, atende as diretrizes de política pública formuladas pelo Ministério de Portos e Aeroportos e considera as lições aprendidas pela Anac ao longo dos 13 anos de gestão dos contratos de concessão de aeroportos. Apesar disso, considerando o contexto em que os aeroportos regionais estão inseridos e os desafios inerentes; considerando que o estudo utilizado como base para a elaboração do AmpliAR é o Plano Aeroviário Nacional (PAN), que é voltado para ações de planejamento de médio e longo prazo do setor, diferentemente dos estudos que embasaram as concessões formais de aeroportos, por meio de Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA); e tendo em vista as inovações do modelo regulatório que visaram contornar a ausência de informações detalhadas acerca dos ativos, ressalto a importância de que o Ministério avalie a pertinência do Termo Aditivo ora proposto, julgando, se necessário, a formulação de diretrizes complementares visando o sucesso do Programa.

3. DO VOTO

3.1. Ante o exposto, **VOTO FAVORAVELMENTE** à adoção do Termo Aditivo (SEI! 11673226) com vista ao aditamento dos contratos de concessão de aeroportos vigentes em caso de adesão das concessionárias ao Programa de Investimentos Privados em Aeroportos Regionais – AmpliAR, observando-se os seguintes ajustes e correções:

- A cláusula 5.4.3 do Termo Aditivo deve ser ajustada de forma a prever a aplicação do deságio da proposta vencedora sobre o valor dos investimentos eventualmente excluídos do PEA-AmpliAR;

- A cláusula 5.6.1. do Termo Aditivo deve ser ajustada de forma a tornar claro quais valores não serão revisados quando a forma de recomposição se der por postergação do prazo da concessão;
- Os requisitos do RBAC nº 154 aplicáveis aos aeroportos da Faixa 4 e comprimento mínimo da pista de pouso e decolagem devem ser incluídos na Tabela 4 da Parte II do PEA-Ampliar, em consonância com as premissas e diretrizes estabelecidas pelo Ministério de Portos e Aeroportos;
- Deve ser incluída cláusula que possibilite a redução da Garantia de Execução Contratual em 50% após o adimplemento das Melhorias de Infraestrutura Aeroportuária do PEA-AmpliAR;
- Exclusão dos impactos decorrentes de reforma tributária objeto da Emenda Constitucional nº 132/2023 da lista de riscos alocados à concessionária; e
- Correção de erros materiais contidos nas cláusulas 5.2.1 e 5.5.5 que fazem referência aos dispositivos do PEA, Anexo 2 do Contrato de Concessão; e correção da numeração dos itens do Apêndice C do Anexo AmpliAR, que trata do PTO-AmpliAR.

É como voto.

ROBERTO JOSÉ SILVEIRA HONORATO

Diretor Relator

[1] Nota Técnica nº 108/2024/DOPR (SEI! 11536020).

[2] Anexo 4 do Edital (SEI! 11536032).

[3] Ofício nº 91/2025/DOPR-SAC-MPOR (SEI! 11638665).



Documento assinado eletronicamente por **Roberto José Silveira Honorato, Diretor-Presidente, Substituto**, em 25/06/2025, às 13:26, 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 **11699284** e o código CRC **FF4D7F44**.