

2024

COMISSÃO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL: AEROPORTO DO GALEÃO



RELATÓRIO DE SOLICITAÇÃO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL

Concessão do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão – SBGL

TC 007.309/2024-4

Ato de Admissão: Despacho do Min. Presidente Bruno Dantas (peça 6),
Despacho do Min. Augusto Nardes, relator de processos correlatos
(peça 11).

Unidades Jurisdicionadas Participantes: Ministério de Portos e Aeroportos (MPor),
Agência Nacional de Aviação Civil (Anac).

Objeto da Solução Consensual: Contrato de Concessão n. 001/Anac/2014-SGBL, que tem como partes a Anac, na condição de Poder Concedente, a Concessionária Aeroporto Rio de Janeiro S.A. (CARJ ou Concessionária) e o Ministério de Portos e Aeroportos (MPOR), como definidor de políticas públicas para o setor.

Ato de Instituição da Comissão de Solução Consensual: Portaria Segecex n. 23, de 14 de agosto de 2024 (peça 25).

Período de funcionamento da comissão: prazo ordinário de 14/8/2024 a 15/11/2024, prorrogado até 16/12/2024, por meio do Despacho do Presidente (peça 34).

Composição da Comissão:

Integrante	Órgão/entidade
Cynthia de Freitas Queiroz Berberian	TCU/SecexConsenso
Carlos Cesar Modena	TCU/Aud Rodovia Aviação
Renan Essucy Brandão	Anac (Agência Nacional de Aviação Civil)
Rafael Pereira Scherre/ Daniel Longo	SAC (Secretaria Nacional de Aviação Civil) do MPOR (Ministério de Portos e Aeroportos)
Alexandre José Guerra de Castro Monteiro	Concessionária Aeroporto Rio de Janeiro S.A. (CARJ)

SUMÁRIO

RESUMO	4
1. INTRODUÇÃO	5
1.1. <i>Contextualização</i>	5
1.2. <i>Solicitação, admissibilidade e formação da Comissão de Solução Consensual</i>	6
2. DO OBJETO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL.....	7
2.1. <i>O contrato e histórico da concessão</i>	7
2.2. <i>A rellicitação do contrato do RIOgaleão</i>	8
2.3. <i>A situação atual do Contrato de Concessão: os desafios da viabilidade do contrato</i>	10
2.4. <i>Penalidades e qualidade do serviço</i>	12
3. DA CONDUÇÃO DA COMISSÃO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL E DA CONSTRUÇÃO DAS PROPOSTAS DE SOLUÇÃO	13
3.1. <i>Premissas e Princípios Gerais</i>	13
3.2. <i>Aspectos gerais das reuniões e das discussões da CSC-GIG</i>	14
3.3. <i>Temas discutidos</i>	15
3.4. <i>O desenvolvimento da solução</i>	16
4. DA PROPOSTA DE SOLUÇÃO CONSENSUAL	21
4.1. <i>A solução proposta e mitigação de riscos</i>	21
4.2. <i>Contribuições ao Sistema</i>	22
4.3. <i>Gatilho de 3^a pista</i>	24
4.4. <i>O modelo econômico-financeiro do contrato repactuado / VPL</i>	25
4.5. <i>Modernizações regulatórias</i>	26
4.6. <i>A participação da Infraero</i>	28
4.7. <i>Mecanismos de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato em função de restrições operacionais no SDU</i>	29
4.8. <i>Realização de Investimentos</i>	30
4.9. <i>Indenização / Valor de Saída</i>	31
4.10. <i>Termo Aditivo de Transição e a data de eficácia</i>	41
4.11. <i>Venda Assistida</i>	41
5. VANTAJOSIDADE DO ACORDO.....	43
6. DAS MINUTAS DOS TERMOS ADITIVOS ORIUNDOS DA SOLUÇÃO CONSENSUAL	45
6.1. <i>Minuta do Termo Aditivo de Repactuação (TA de Repactuação):</i>	45
6.2. <i>Minuta do Termo Aditivo de Transição (TA de Transição)</i>	48
7. MANIFESTAÇÃO DAS GOVERNANÇAS DAS PARTES ACERCA DO RELATÓRIO	50
8. CONCLUSÃO.....	51
ANEXO 1 – HISTÓRICO CONTRATO DE CONCESSÃO	55

RESUMO

O objeto desta Comissão de Solução Consensual é o Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão, que se encontra em uma condição de insustentabilidade econômico-financeira, com disputas potenciais e já em andamento entre a parte privada e o Poder Público.

De forma resumida, a Concessionária aponta quatro causas principais para a situação atual: a crise macroeconômica que o Brasil enfrentou desde a concessão; o descompasso entre a demanda projetada nos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômico-financeira e Ambiental (EVTEA) e a demanda real durante a execução do contrato; a crise causada pela pandemia de Covid-19, que levou à interrupção de deslocamentos e afetou o setor aeroportuário; e demais eventos que teriam causado desequilíbrio econômico-financeiro na concessão.

Diante desse cenário, em 2022, a Concessionária solicitou a rellicitação, ou seja, a devolução do ativo para um novo procedimento de concessão. Após a análise de viabilidade técnica e jurídica do pedido, a Anac iniciou um procedimento administrativo para realizar um novo leilão para o Aeroporto Internacional do Galeão.

Diante dos desafios envolvidos em um processo de rellicitação do ativo, com potenciais litígios que poderiam se estender por anos, uma solução alternativa seria renegociar e redesenhar o contrato, de forma excepcional, para torná-lo viável e sustentável financeiramente, incorporando as melhores práticas regulatórias do setor e trazendo vantajosidade ao interesse público.

A solução proposta por esta Comissão de Solução Consensual, detalhada no presente relatório, a ser submetida ao Ministério Público junto ao TCU e ao Plenário desta Corte de Contas, é a reformulação do contrato original, com alterações no modelo de contribuições, adequação das obrigações, modernizações regulatórias e dos mecanismos de reequilíbrio econômico-financeiro. A repactuação prevê também a renúncia expressa da Concessionária a quaisquer demandas administrativas ou jurisdicionais, solicitações, litígios, arbitragem ou ações judiciais referentes a fatos geradores anteriores a este acordo.

Por fim, em atenção à isonomia, ao dever de licitar, a seleção da proposta mais vantajosa e a calibração do novo desenho contratual, propõe-se um teste de mercado (ora denominado “Venda Assistida”) e a possibilidade de troca de controle acionário por meio de processo competitivo público, levando o ativo remodelado ao mercado concorrencial.

Foi realizada uma avaliação de haveres e deveres, abordando um problema comum em trocas de concessionárias nas rellicitações e mitigando riscos regulatórios. Esse levantamento resultou em um valor de saída de cerca de R\$ 502 milhões para a atual controladora, caso a Concessionária quite antecipadamente todos os empréstimos e financiamentos, ou zero, se não houver quitação.

Assim, é importante ressaltar que, para todos os riscos identificados relacionados à solução, foram desenhados controles proporcionais, e esta Comissão de Solução Consensual entende que a solução proposta é a mais vantajosa.

1. INTRODUÇÃO

1.1. Contextualização

1. Trata-se de solicitação de solução consensual (SSC) formulada pelo Ministério de Portos e Aeroportos (MPOR) a este Tribunal de Contas da União (peças 2 e 3), nos termos do inciso I do art. 2º da Instrução Normativa - TCU 91, de 22/12/2022.

2. Este requerimento foi motivado pela manifestação da Concessionária Aeroporto Rio de Janeiro (CARJ), que inicialmente havia solicitado a relíctação do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão (SBGL), mas posteriormente manifestou interesse em permanecer na operação do ativo, condicionando tal decisão à repactuação do contrato de concessão.

3. O Contrato de Concessão nº 001/Anac/2014-SGBL, celebrado entre a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a Concessionária em 2 de abril de 2014, é o objeto deste procedimento. A manifestação da Concessionária CARJ para desistência da relíctação e adesão a uma solução consensual ocorreu em alinhamento ao disposto no Acórdão nº 1593/2023-TCU-Plenário, que destacou a possibilidade de renegociação contratual no âmbito de uma solução consensual como alternativa à relíctação formal.

4. A Concessionária apresentou justificativas fundamentadas na inviabilidade econômica do contrato nos moldes atuais e em sua intenção de buscar condições que permitissem a sustentabilidade operacional do ativo, assegurando a continuidade dos serviços aeroportuários.

5. A solicitação para instauração da Comissão de Solução Consensual (“CSC”, ou “Comissão”) diz respeito à avaliação da possibilidade de reestruturação do referido contrato de forma a pacificar e endereçar controvérsias significativas entre as partes (peça 3, § 2º).

6. Deste modo, o presente documento relata os trabalhos e conclusões da Comissão que foi instaurada em agosto de 2024 e se estendeu até dezembro do mesmo ano para tratar do tema. Após aprovação do texto pelas governanças dos organismos participantes da Comissão, este relatório será encaminhado para parecer do Ministério Público junto ao TCU – MPTCU, para sorteio de relator e, por fim, apreciação pelo Plenário desta Corte de Contas.

7. Este relatório traz na introdução uma descrição da solicitação apresentada pelo MPOR e uma breve descrição dos trabalhos da CSC. O capítulo 2 descreve o objeto e suas controvérsias, bem como os principais fatos históricos do Aeroporto do Galeão que culminaram com a instauração da Comissão. Em seguida, no capítulo 3, descreve a construção das propostas de solução consensual, incluindo um relato de temas discutidos, assim como os riscos e benefícios das opções e alternativas avaliadas. A proposta de solução alcançada é apresentada no capítulo 4, que é complementado pela análise de sua vantajosidade e atendimento aos requisitos legais, no capítulo 5. O termo de autocomposição e seus anexos são parte integrante deste relatório (peças 73-77), que é concluído com a manifestação das governanças das partes acerca da documentação elaborada.

1.2. Solicitação, admissibilidade e formação da Comissão de Solução Consensual

8. A solicitação de solução consensual – SSC (peças 2 e 3) foi encaminhada a esta Corte de Contas pelo Ministro de Estado de Portos e Aeroportos, no uso de suas atribuições legais e regulamentares, e nos termos do inciso I do art. 2º da Instrução Normativa TCU nº 91/2022 (peça 2). Em conjunto com o Ofício de SSC, foram anexados os seguintes documentos:

- a) Nota Técnica n. 16/2024/DPOR/SAC/MPOR, por meio da qual a parte solicitante relatou o histórico do objeto, as tratativas em andamento para repactuação da concessão e as divergências entre as partes (peça 3, pp. 1-10);
- b) Parecer n. 00026/2024/CONJUR-MPOR/CGU/AGU, acompanhado do Despacho n. 00046/2024/CONJUR-MPOR/CGU/AGU, com o exame jurídico relacionado à solicitação de solução consensual (peça 3, pp. 11-18);
- c) Requerimento de Solução Consensual de Controvérsias, em que o solicitante endereça os requisitos estabelecidos na IN TCU n. 91/2022, em especial materialidade, risco e relevância (peça 3, pp. 19-27).

9. Feito o exame de admissibilidade por esta unidade especializada (peça 4), o processo foi admitido pela Presidência desta Corte (peça 6) e pelo Ministro Augusto Nardes (peça 11), por ser relator de processo de acompanhamento da relicitação do Aeroporto do Galeão (TC 014.498/2023-5), conforme previsto na IN TCU n. 91/2022.

10. Ato contínuo, foi constituída a Comissão de Solução Consensual (CSC), por meio da Portaria Segecex n. 23, de 14 de agosto de 2024 (peça 25), com o objetivo de elaborar proposta de solução para a questão posta. Foram indicados como membros da comissão, por suas respectivas entidades e empresas, integrantes do MPOR, da Anac, da Concessionária RIO Galeão. Como representantes do TCU, foram indicados auditores da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso) e da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil (AudRodoviaAviação/SecexInfra).

11. Assim, a comissão iniciou seus trabalhos em 14 de agosto de 2024, com prazo original para conclusão até 15/11/2024. Tal prazo foi prorrogado por 30 dias adicionais (peça 34, conforme art. 7º, §4º da IN TCU n. 91/2022), se encerrando, então, em 16 de dezembro de 2024.

2. DO OBJETO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL

2.1. O contrato e histórico da concessão

12. O Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão – Antônio Carlos Jobim (“Aeroporto”) foi celebrado em 02 de abril de 2014, durante a 3ª Rodada de Concessões Aeroportuárias, com o objetivo de ampliar, manter e explorar a infraestrutura aeroportuária por 25 anos, no município do Rio de Janeiro.

13. A concessão do Aeroporto passou por diversos marcos importantes ao longo dos anos, envolvendo etapas de planejamento, implementação e ajustes contratuais. Esse histórico abrange a publicação do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) em 2013, a licitação, a assinatura de termos aditivos ao contrato, a realização de investimentos históricos da ordem de R\$2,7 bilhões de reais em novas e melhorias de infraestrutura, impactos da pandemia de COVID-19 e o processo de rellicitação do ativo, culminando na qualificação do aeroporto para rellicitação em 2022.

14. O histórico detalhado da Concessão está presente no Anexo 1 deste relatório, porém os principais marcos relativos ao Aeroporto se encontram listados a seguir:

2013: Publicação do (i) Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA); (ii) Edital de Licitação; e (iii) Realização do Leilão.

2014: Assinatura do Contrato de Concessão, com a emissão da ordem de serviço em 07/05/2014 (data da eficácia).

2016: Conclusão da Fase 1B, com a entrega de investimentos em infraestrutura, incluindo a construção de novas vagas de estacionamento, novas posições para aeronaves, novo píer e implantação de novas RESAs (áreas de segurança para aeronaves).

2017: Assinatura do 1º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão, referente ao reperfilamento do pagamento da outorga fixa.

2018: Assinatura do 2º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão, permitindo, por meio do cumprimento das obrigações estabelecidas na Portaria nº 93, a comercialização de espaços comerciais por prazos superiores ao término da concessão.

2020: Assinatura do 3º, 4º e 5º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão, que estabeleceram respectivamente (i) que o pagamento da contribuição variável referente ao ano de 2019 seria realizado até 18/12/2020, em virtude dos impactos da pandemia de COVID-19; (ii) que altera o Contrato e seu Anexo 3 – Obras do Poder Público, ajustando o escopo de tais obras com a definição do valor global para o reembolso; e (iii) alterando o Anexo 5, referente a Revisão do Fluxo de Caixa Marginal realizada em 2021 em razão da Revisão Extraordinária, aprovada pela Decisão nº 207, de 12 de novembro de 2020.

2021: Apresentação do pedido de reequilíbrio econômico-financeiro por meio do processo SEI/Anac nº 00058.024590/2021-33 em razão dos efeitos de longo prazo da pandemia sobre as condições de execução do Contrato de Concessão.

2022: Apresentação do requerimento de rellicitação pela Concessionária, com base nos problemas enfrentados pela concessão, que serão detalhados no capítulo subsequente. O ativo foi qualificado para rellicitação por meio do Decreto nº 11.171/2022, publicado no Diário Oficial em 12/08/2022. Por fim em 14/11/2022, houve a assinatura do 6º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão, que estabeleceu as obrigações para o período. Em paralelo, houve a apresentação do pedido de reequilíbrio econômico-financeiro por meio do processo SEI/Anac nº 00058.071903/2022-23 sob o argumento da alegação de assimetria regulatória e tratamento discriminatório ao SMA-RJ.

2023: Publicação do Acórdão nº 1.593/2023-Plenário do TCU (“Acórdão”). Formalização do interesse da Concessionária em permanecer prestando o serviço público objeto do Contrato de Concessão, por meio da carta CARJ-CA-1145/2023 (peça 72).

2024: Requerimento do Ministério de Portos e Aeroportos à Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos do Tribunal de Contas da União, de estabelecimento de comissão de solução consensual junto ao TCU para renegociação do contrato de concessão. Portaria SEGECEX nº 23, de 14 de agosto de 2024 designando membros da comissão de solução consensual. Em paralelo houve a aprovação da Resolução CPPI nº 317/2024, publicada no Diário Oficial da união em 01/08/2024, que trata da prorrogação de prazo do processo de relicitação do aeroporto.

2.2. A relicitação do contrato do RIOgaleão

15. A CARJ manifestou à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) a intenção de aderir, formalmente, de maneira irrevogável e irretratável, ao processo de relicitação da concessão do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão - Antônio Carlos Jobim - SBGL(Carta CARJ-CA-0239-2022-PRE, de 10 de fevereiro de 2022, SEI MT n. 5653651, processo SEI nº 50000.017821/2022-77/MPOR, peça 72).

16. Como explicado na Nota Técnica nº 10/2022/SRA (SEI n. 5653651), da Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos (SRA/Anac), o fundamento para o pedido de relicitação de SBGL foi decorrente da avaliação da incapacidade futura da Concessionária de cumprir com as obrigações contratuais de contribuição ao sistema. Segundo expresso pela área técnica da Agência, a análise financeira da concessão do Galeão pode ser entendida a partir de dois eixos conectados: (i) a estagnação da movimentação de passageiros no aeroporto e (ii) a geração de caixa insuficiente para adimplir com as parcelas anuais de contribuição fixa estabelecidas em Leilão.

17. Cumpridos os trâmites internos, a Anac opinou pela aprovação do pleito de relicitação atestando a capacidade operacional da Concessionária e ressaltou que a atual infraestrutura do aeroporto se mostra adequada para a continuidade das operações enquanto durasse o processo de relicitação do empreendimento, não havendo, portanto, riscos relevantes de descontinuidade do serviço público concedido. Em seguida, remeteu o processo para apreciação do então Ministério da Infraestrutura, a quem coube se manifestar quanto à compatibilidade do pleito com a política setorial executada pelo Governo Federal.

18. Formalizada a manifestação favorável do Ministério da Infraestrutura, os autos foram submetidos ao Conselho do Programa de Parcerias e Investimentos (CPPI), que se pronunciou por meio da Resolução CPPI nº 233, de 02 de junho de 2022. Ato contínuo, foi publicado o Decreto nº 11.171, de 11 de agosto de 2022, que qualificou o empreendimento aeroportuário para fins de relicitação. Por fim, em 14 de novembro de 2022, foi assinado o Termo Aditivo nº 006/2022, que incorporou ao contrato de concessão de SBGL o regime de relicitação.

19. Diante do pleito formalizado pela Concessionária, a Secretaria Nacional de Aviação Civil deu início às providências necessárias para a realização dos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) da nova concessão do aeroporto. Nesse contexto, inaugurou-se um Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) a partir do Edital de Chamamento Público de Estudos nº 1/2022/GAB-SAC/SAC (5456086), publicado no Diário Oficial da União (DOU) de 14 de abril de 2022.

20. Cumpre recordar que a modelagem proposta pelo Governo Federal à época agregava o Aeroporto Santos Dumont (SBRJ) à relicitação de SBGL. Isto é, a nova concessão seria formada por um bloco único composto por SBGL e SBRJ. Por isso, o Edital

de Chamamento Público de Estudos estipulava que ambos os aeroportos deveriam ser estudados conjuntamente.

21. Após o lançamento do PMI, foram selecionados os consórcios habilitados para realizar os estudos de viabilidade (Edital de Chamamento Público de Estudos nº 2/2022/GAB-SAC/SAC - 5871178). No entanto, conforme registrado nos autos do processo 50000.004515/2022-71, as informações requeridas para a produção dos estudos de viabilidade não foram integralmente disponibilizadas pela Concessionária. Houve divergências quanto à disponibilização de informações, em especial quanto a informações comerciais. A Concessionária à época, alegou a necessidade de assinatura de um *Non-Disclosure Agreement (NDA)* com as partes que teriam acesso aos documentos. O Poder público entendeu que não há previsão legal para tal NDA, assim não houve assinatura pelas partes e não houve o avanço do processo de relicitação de SBGL.

22. Em 1º de agosto de 2023, o TCU publicou o Acórdão nº 1593/2023 (7483618), no bojo do TC 008.877/2023-8, em resposta à consulta formulada pelo Ministro de Portos e Aeroportos e pelo Ministro dos Transportes acerca da interpretação dos artigos 14, § 2º, inciso III, e 15, inciso I, da Lei nº 13.448, de 2017, que estabelece diretrizes gerais para prorrogação e relicitação dos contratos de parceria definidos nos termos da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da administração pública federal.

23. A consulta consistia em verificar a possibilidade de aplicação aos processos de relicitação de interpretação que considere a irretratabilidade e a irrevogabilidade do procedimento apenas em relação ao concessionário, e, em sendo tal entendimento possível, quais seriam as balizas técnicas aplicáveis para o encerramento do processo de relicitação por iniciativa do Poder Concedente.

24. Este acordão é aplicável, desde logo, aos processos de relicitação do Aeroporto Internacional de Viracopos (SBKP) e do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão - Antônio Carlos Jobim (SBGL) – os dois ativos aeroportuários em processo de relicitação naquele momento.

25. Entendeu o Tribunal de Contas que:

9.2.1. o caráter irrevogável e irretratável se restringe exclusivamente à declaração formal do contratado (concessionário), conforme previsão expressa nos arts. 14, § 2º, inciso III, e art. 15, inciso I, da Lei 13.448/2017; 9.2.2. uma vez firmado o termo aditivo de relicitação, o Poder Concedente não pode revogá-lo unilateralmente, o que não afasta a possibilidade de as partes convencionarem a desistência da relicitação;

9.2.3. as possibilidades de encerramento do processo de relicitação, previstas no art. 20, § 1º, da Lei 13.448/2017, e de desqualificação do empreendimento disposta no Decreto 9.957/2019, não obstante a decretação de sua nulidade, caso identificada ilegalidade e/ou desvio de finalidade no bojo do conjunto dos atos preparatórios que motivaram a relicitação;

9.2.4. a possibilidade de encerramento do processo de relicitação, ou seja, do termo aditivo de relicitação, por acordo de vontade entre as partes, requer que sejam observadas, entre outras medidas, as que se seguem:

9.2.4.1. o contratado (concessionário) preencha os seguintes requisitos: 9.2.4.1.1. não ter descumprido Termos de Ajustamento de Conduta firmados com o poder concedente; 9.2.4.1.2. ter manifestado formalmente o interesse em permanecer prestando o serviço público objeto do contrato de concessão vigente, tendo em vista o disposto nos arts. 78, inciso XII, e 79, inciso I, da Lei 8.666/1993, arts. 137, inciso VIII, e 138, inciso I, da Lei 14.133/2021, e art. 26 da Lei 13.655, de 2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb) [...]

26. Nesse sentido, conforme item 9.2.4.1.2 transscrito acima, o Tribunal condicionou a readaptação do contrato de concessão vigente, entre outros requisitos, à manifestação formal de interesse da concessionária em permanecer prestando o serviço público objeto do contrato.

27. A par do disposto no Acórdão nº 1593/2023, a CARJ manifestou formal e expressamente, por meio da CARJ-CA-1145-2023-JUR (7634292), de 09 de outubro de 2023, seu “*interesse em continuar prestando os serviços públicos objeto do Contrato de Concessão*”. A Concessionária se colocou à disposição para iniciar a etapa de renegociação, ressaltando que deveriam ser observadas as condições firmadas pelo TCU.

28. Diante do pleito apresentado, ao longo dos meses de dezembro de 2023 e janeiro de 2024, foram realizadas reuniões técnicas entre SAC, Anac e CARJ. Durante as discussões, a Concessionária detalhou os benefícios que, segundo seu entendimento, seriam gerados para o Poder Público como decorrência da repactuação do contrato de concessão de SBGL.

29. A fim de evidenciar tais benefícios, a Concessionária apresentou avaliação econômico-financeira que se propôs a especificar os benefícios que seriam auferidos pelo Poder Público com o encerramento da rellicitação e a consequente renegociação do atual contrato de concessão.

30. A proposta da Concessionária abarcava um conjunto de premissas e expectativas que, na ótica do Poder Público, gerava controvérsias para a readequação do contrato de concessão.

31. Apesar das controvérsias existentes, considerou-se possível a construção de entendimento convergente no âmbito da Comissão de Solução Consensual de Controvérsia, caso deferida pelo TCU. Ainda que as partes guardassem posicionamento conflitante acerca da melhor forma de endereçamento dos temas, os pontos prospectados revelaram potencial de tratamento por meio de solução mediada, a ser construída em ambiente colaborativo e juridicamente seguro.

32. Neste cenário, com suporte adequado por parte dos órgãos de controle, foi possível prospectar alternativas mais equilibradas para superação dos conflitos, sopesando sua vantajosidade que serão objeto de explanação detalhada nos próximos capítulos deste relatório.

2.3. A situação atual do Contrato de Concessão: os desafios da viabilidade do contrato

33. No que se refere à demanda, em seus pleitos a Concessionária alega que a movimentação de passageiros se manteve estagnada nos anos da Concessão anteriores à pandemia, fato que revela uma desconexão com as previsões de crescimento estimadas no relatório de mercado dos estudos de viabilidade da Concessão. Essa divergência ocorreu, principalmente, em função da crise macroeconômica que se apresentou no país e gerou baixo crescimento do produto interno bruto (PIB) na última década, tendo afetado consideravelmente o mercado brasileiro de aviação civil.

34. Da mesma forma, alega que a pandemia da Covid-19 provocou um agravamento do cenário, de forma que, assim como os demais aeroportos brasileiros, o aeroporto do Galeão percebeu quedas severas na demanda de passageiros nos últimos anos.

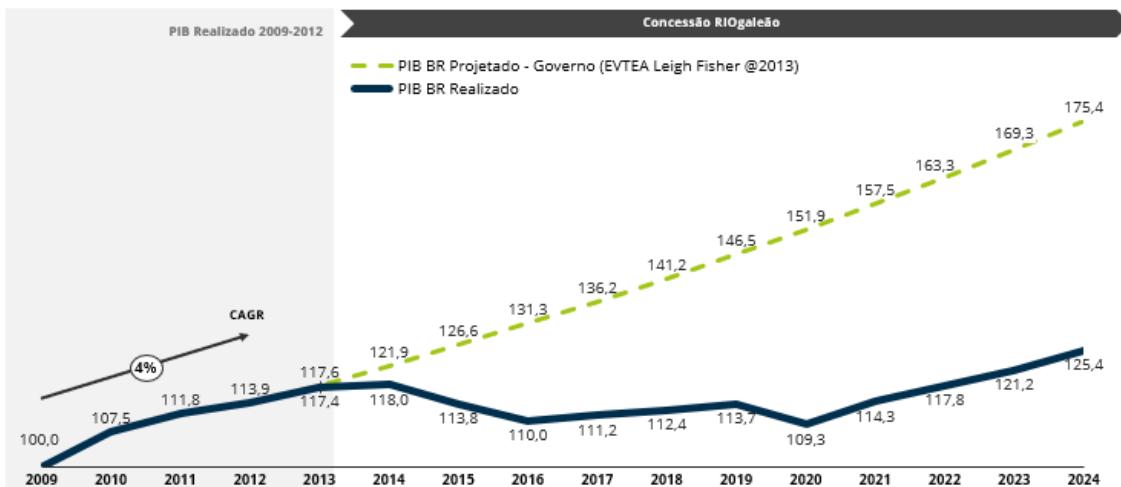


Figura 1: PIB Brasil projetado EVTEA vs. PIB Brasil realizado (2009-2024)



Figura 2: Demanda projetada EVTEA vs. demanda realizada no GIG (2014-2024) – milhões de passageiros

35. Com efeito, o descolamento das previsões iniciais e o aprofundamento dessa diferença após a pandemia suscitaram uma consequência evidente: o comprometimento da capacidade de geração de receitas da Concessionária em relação à expectativa original projetada.

36. Por outro lado, ao se analisar o EBITDA da Concessionária, que representa o quanto a Concessão gera de resultado por meio de suas atividades operacionais, excluídos tributos e efeitos financeiros, pode-se demonstrar que a companhia tem capacidade de geração de recursos suficientes para liquidar suas despesas operacionais. De fato, isso aponta para uma capacidade robusta do empreendimento para gerar caixa e cobrir os custos de suas atividades, a despeito da estagnação e posterior queda da demanda a partir da vigência do Contrato.

37. Entretanto, a concessionária argumenta que os resultados operacionais positivos não são suficientes para adimplir com as obrigações contratuais de contribuições ao sistema. Nesse ponto, a não concretização da demanda prevista nos estudos de viabilidade foi

prejudicial, pois, combinado com o ágio de 293% ofertado sobre o lance mínimo, culminou em resultados operacionais abaixo da necessidade para tornar a concessão solvente. Cabe relatar que este valor de ágio está em linha com ágios das primeiras rodadas de concessão de aeroportos (o ágio médio dos aeroportos de GRU, BSB, VCP, GIG e CNF foi de 313%).

2.4. Penalidades e qualidade do serviço

38. A situação do contrato de concessão quanto aos processos administrativos sancionadores (PAS) contratuais, de modo geral, sinaliza que a Concessionária possui um bom histórico, considerando os mais de dez anos desde o começo da concessão. Ao longo desse período, a Concessionária incorreu apenas na aplicação de cinco sanções de advertência e uma multa (Processo SEI/Anac nº 00058.011711/2020-04), decorrente, precisamente, do acúmulo de advertências aplicadas, a qual foi devidamente quitada.

39. Já quanto aos aspectos de qualidade de serviço, tem-se no Fator Q a principal ferramenta de avaliação para o aeroporto. O Fator Q trata-se do Fator de Qualidade do Serviço e é uma regra estabelecida nos contratos de concessão com o objetivo de incorporar às tarifas aeroportuárias a representatividade direta do resultado do desempenho de qualidade alcançado pelo aeroporto. Por meio dele são definidos valores percentuais a serem aplicados nos reajustes, calculados a partir do resultado dos indicadores de qualidade de serviço especificados no Plano de Exploração Aeroportuária (PEA) dos contratos de concessão.

40. O valor é definido a cada 12 meses e é aplicado no reajuste tarifário, de acordo com fórmulas previstas de cada contrato de concessão, podendo variar de -7,5% a 2%. Valores positivos significam bônus no reajuste tarifário, enquanto valores negativos representam redução na tarifa.

41. Os resultados históricos demonstram que o aeroporto sempre obteve resultados positivos, tendo alcançado resultado máximo entre 2017 e 2020. Os resultados podem ser acessados por meio do portal Anac <Painel de Indicadores de Qualidade de Serviço dos Aeroportos Concedidos — Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)>.

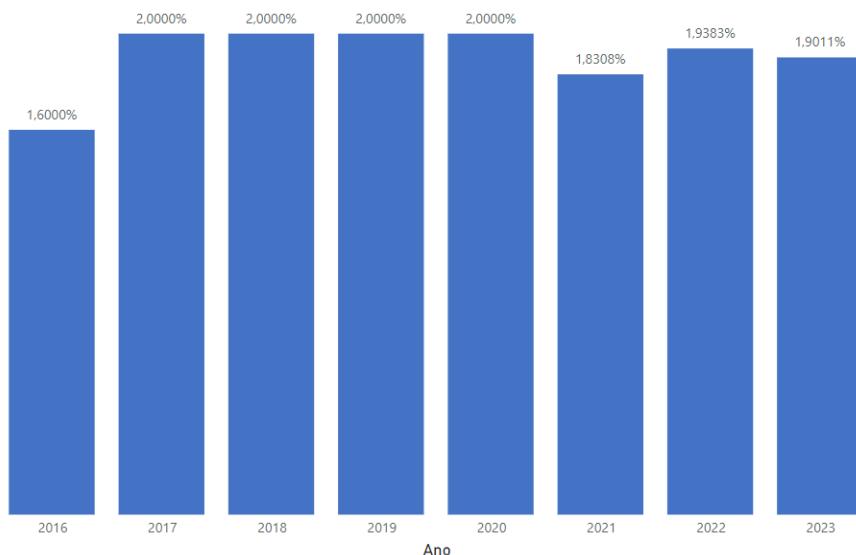


Figura 3: Resultados históricos do Fator Q – SBGL

3. DA CONDUÇÃO DA COMISSÃO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL E DA CONSTRUÇÃO DAS PROPOSTAS DE SOLUÇÃO

3.1. Premissas e Princípios Gerais

42. A partir da solicitação de solução consensual feita pelo Ministério dos Portos e Aeroportos, com base na legislação vigente foram estabelecidas as premissas e princípios gerais que pautaram as discussões dos trabalhos desta comissão e estão descritas a seguir.

a) A solução consensual descrita neste Termo relatório dá-se em caráter excepcional e se restringe ao caso concreto, marcado por suas circunstâncias particulares, não sendo replicável para outros casos de outras concessões aeroportuárias;

b) preservação dos princípios da eficiência, economicidade, razoabilidade, legalidade e busca da realização do interesse público primário, consistente na adequação do serviço público de gestão do Aeroporto, e demonstração da vantajosidade na manutenção do Contrato de Concessão, com as adequações exigidas pelo interesse público, em relação à opção da relicitação;

c) adicionalmente, a solução consensual baseou-se no princípio da mutabilidade dos contratos administrativos, em especial de contratos complexos, incompletos, relacionais e de longo prazo, para atendimento ao interesse público, conforme art. 26 da LINDB;

d) os controladores atuais da CARJ agirão com boa-fé para manter o atual nível de serviço na operação do aeroporto e promovendo as ações de manutenção, investimentos e conservação do patrimônio necessárias para garantir a preservação do estado atual do bem, independentemente da sua permanência no ativo;

e) observância da viabilidade técnica e jurídica e exequibilidade e sustentabilidade financeira da Concessão, realização de investimentos no sítio aeroportuário e atualidade em face às características da demanda atual e futura do Aeroporto;

f) modernização dos termos do Contrato de Concessão, compatíveis com o caso concreto, a fim de adaptá-los às boas práticas regulatórias incluídas na 7ª Rodada de Concessões Aeroportuárias (“7ª Rodada”);

g) aderência da solução consensual aos termos do Acórdão nº 1.593/2023 – Plenário do TCU;

h) preservação dos princípios da isonomia, impessoalidade, moralidade e transparência, o que será observado mediante a avaliação do contrato repactuado pelo mercado, por meio de processo competitivo público, destinado a possibilitar acesso a potenciais interessados em executar o Contrato de Concessão após o Aditivo, o qual, potencialmente, será adquirente da totalidade das ações da CARJ (“Processo Competitivo”);

i) redução de 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 de Autocomposição, a fim de cumprir o teor do art. 26 da LINDB e o item 9.2.4.9.1 do Acórdão 1.593/2023 – Plenário do TCU.

43. O Poder Público estabeleceu as seguintes premissas adicionais:

a) a União, enquanto titular das ações da Infraero – Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária, decidiu por sua saída do quadro acionário da CARJ, até a celebração do Termo Aditivo de Repactuação, após o teste de mercado (Processo Competitivo), considerando a qualificação no PPI/ PND (Decreto nº 9.972/2019) e Ofício nº 915/2024/SAC-MPOR (SEI n. 9226486) do Ministério dos Portos e Aeroportos.

b) adequação da Área de Controle Terminal do Rio de Janeiro (TMA Rio) ao disposto no § 1º do art. 48 da Lei nº 11.182/2005. Assim, fica estabelecido regime de transição para flexibilização da atual limitação operacional de volume de passageiros no Aeroporto

Santos Dumont (SBRJ), definida pelo Despacho Decisório nº 9/2023/ASSAD-MPOR/GABMPOR, de 08 de novembro de 2023, tema que é tratado em representação no Tribunal de Contas da União (TC 033.542/2023-6). O regime de transição estabelecido tem a seguinte forma:

- i. Em 2025, limite operacional em SBRJ passa a ser equivalente a 8 milhões de passageiros por ano;
- ii. Em 2026, limite operacional em SBRJ passa a ser equivalente a 9 milhões de passageiros por ano;
- iii. Em 2027, limite operacional em SBRJ passa a ser equivalente a 10 milhões de passageiros por ano;
- iv. A partir de 2028, SBRJ passa a não ter qualquer limite operacional de quantidade de passageiros, prevalecendo sua capacidade operacional, nos termos regulamentares.

c) A capacidade operacional de SBRJ, será definida nos termos da regulação vigente, devendo prevalecer caso seja inferior aos valores descritos nos cenários.

d) Considera-se limite operacional qualquer limitação na operação do Aeroporto Santos Dumont advinda de ato do Governo Federal, não englobando as decorrentes de ações ou regulamentos relacionados à segurança operacional emitidos pela Anac ou pelo Comando da Aeronáutica.

e) O volume de passageiros em SBRJ para referência de cálculo de eventual recomposição do equilíbrio econômico-financeiro em 2028 deverá considerar o volume de passageiros registrado em 2023 em SBRJ adicionado da variação da demanda de passageiros no Brasil em 2027

f) A partir de 2029 o volume de passageiros em SBRJ para referência de cálculo de eventual recomposição do equilíbrio econômico-financeiro deverá considerar o volume de passageiros resultante do cálculo realizado para 2028, adicionado da variação da demanda de passageiros no Brasil no ano anterior, observada a capacidade operacional de SBRJ

3.2. Aspectos gerais das reuniões e das discussões da CSC-GIG

44. No contexto da CSC, as discussões foram orientadas pelas premissas previamente debatidas, com o objetivo de servir ao interesse público por meio de uma solução que integre todas as partes envolvidas. Esse tipo de negociação busca maximizar os interesses de cada entidade representada, não apenas para resolver as disputas passadas relacionadas ao contrato, mas também para garantir que a política e o interesse público sejam atendidos com legalidade e confiabilidade.

45. A comissão teve 18 reuniões no Instituto Serzedello Corrêa (ISC/TCU) no período de 120 dias com participação de todos os membros indicados na Portaria, além da presença de representantes da Advocacia-Geral da União (AGU). Adicionalmente, foram promovidos diversos encontros entre os entes do Poder Público, em que se definiram premissas para garantir a preservação do interesse público na formulação da solução. A dinâmica da comissão consensual envolveu também a realização de conversas bilaterais, virtuais ou presenciais, entre os participantes.

46. Adicionalmente, às reuniões, para melhor compreensão das questões, representantes das entidades que compõem a CSC realizaram visita técnica ao Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão entre os dias 23 e 24 de outubro de 2024. A visita incluiu, mas não se limitou, à análise dos objetos tangíveis discutidos na comissão, como a

situação do Terminal de Passageiros 1 (TPS01) e as obras pendentes de realização pelo Poder Público. Além disso, foi avaliada a condição geral de operação do aeroporto e o nível de serviço percebido pelo usuário.

3.3. Temas discutidos

47. A comissão de solução consensual foi iniciada com uma reunião introdutória, em que se apresentou uma visão geral do caso e as perspectivas das partes envolvidas. Na sequência, procedeu-se com um aprofundamento da discussão sobre os dois pontos principais da proposta da CARJ para modificação do Contrato de Concessão: a) modernização regulatória, por meio da mudança de outorga fixa para outorga variável; b) adequação do gatilho da terceira pista para uma nova realidade de demanda e capacidade do sistema de pistas. Com o andamento dos trabalhos da comissão, temas conexos surgiram e passaram a integrar o debate, incluindo aqueles afetos aos processos administrativos em andamento. A figura a seguir apresenta uma síntese dos temas discutidos, que são detalhados no capítulo 4 deste relatório.

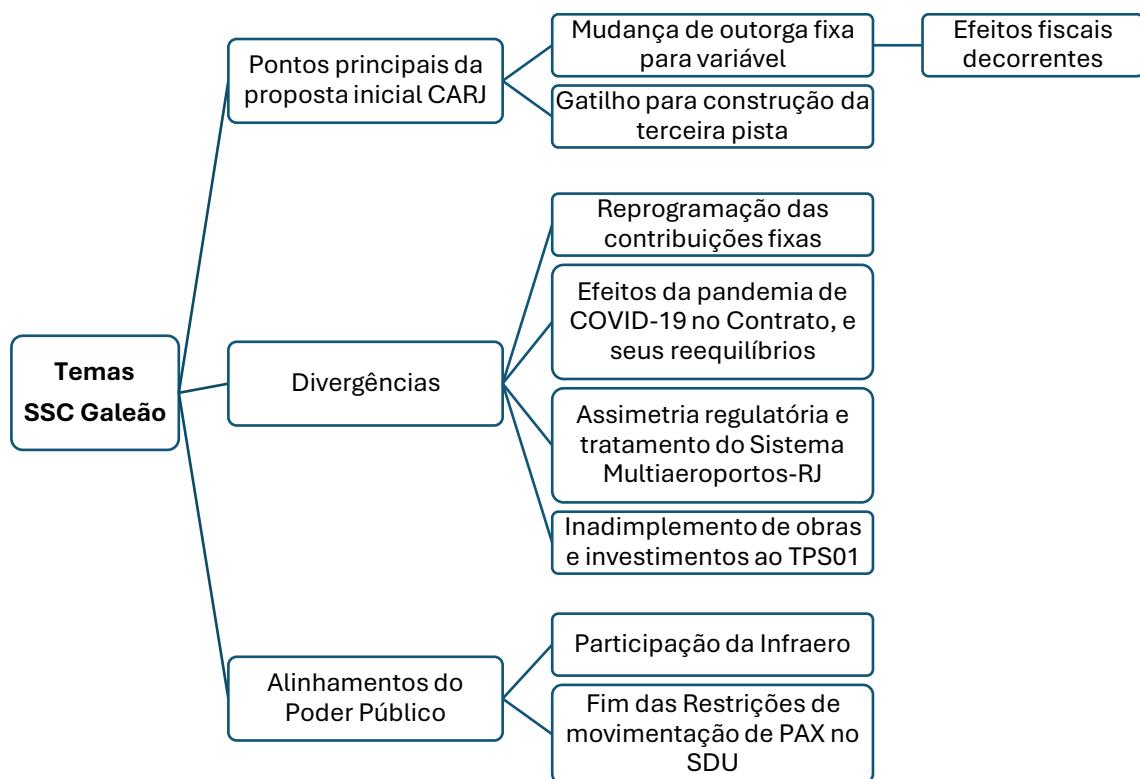


Figura 4: Temas Discutidos

3.3.1. Suspensão do prazo de relição

48. Conforme descrito no histórico da Concessão em seção anterior deste relatório, em fevereiro de 2022 foi apresentado requerimento de relição do Aeroporto Internacional Rio de Janeiro/Galeão pela Concessionária. O ativo foi qualificado para relição em agosto de 2022 por meio do Decreto n. 11.171, sendo o prazo para conclusão do processo definido para 12 de agosto de 2026, em conformidade com a Resolução CPPI n. 317/2024. Alcançada esta data sem a conclusão da relição, seria revogado o sobreestamento de eventuais medidas destinadas a iniciar ou dar seguimento a processo de caducidade anteriormente instaurado.

49. Em atendimento ao Acórdão n. 752/2023-TCU-Plenário, foi autuado processo TC 014.498/2023-5, para acompanhamento do referido procedimento de relição.

50. Em novembro de 2024, foi protocolado junto a esse processo requerimento conjunto assinado entre os dias 16 e 25 de outubro de 2024, pela Concessionária Aeroporto Rio de Janeiro S.A., MPOR, Anac e seus respectivos procuradores e advogados (peça 31 do referido TC), juntado ao processo em 4/12/24. Este documento solicitou a prorrogação do prazo de qualificação do empreendimento para fins de relição. Os signatários do documento argumentam que o início das tratativas em ambiente consensual suspende tal prazo de qualificação para conclusão do processo de relição, e solicitam suspensão contada de 4 março de 2024, data da autuação da Solicitação de Solução Consensual do MPor junto ao TCU.

51. Eventual suspensão de prazo da relição, devido à busca de solução definitiva na Comissão de Solução Consensual foi discutida nas reuniões deste grupo. Mas por fazer parte de outro processo em andamento neste Tribunal de Contas, tal tema é tratado no referido processo e na manifestação da unidade técnica sobre esta solução consensual. O tema ainda não foi apreciado no referido processo, aguardando o término dos trabalhos da Comissão de Solução Consensual.

3.4. O desenvolvimento da solução

52. Como discutido, inicialmente foram apresentadas e discutidas as características e desafios do Contrato, o contexto da relição e as controvérsias envolvidas. Em seguida, com base nas premissas adotadas foram exploradas opções a fim de solucionar as questões identificadas.

3.4.1. Os cenários avaliados

53. Para endereçar uma possível solução às controvérsias apresentadas, a CSC debruçou-se sobre três principais cenários. Tais cenários sempre foram analisados em relação à alternativa disponível, o *status quo* atual da Concessão, a relição.

54. A primeira opção (aqui tratada como “Cenário A/ Opção A”) tinha como premissa não promover alterações substanciais no Contrato, preservando-se a matriz de risco e o equilíbrio econômico-financeiro original. Este é o cenário mais conservador, nos moldes de reequilíbrios que podem ser realizados pela Agência e já estabelecidos contratualmente.

55. A segunda opção aventada (“Cenário B”) consistia em uma repactuação mais significativa dos termos contratuais, incluindo a mudança da outorga fixa para variável e a definição de um novo gatilho para a terceira pista. Por implicar mudanças no equilíbrio econômico-financeiro inicial, este cenário trazia riscos. Desta forma, entendeu-se que por se tratar de mudanças significativas nas premissas do contrato, este cenário exigiria que o contrato modificado fosse submetido a um teste de mercado por meio de um processo competitivo, a exemplo do que foi proposto nas soluções consensuais da área de rodovias (Acórdãos TCU-Plenário 1.966/2024, 2.318/2024 e 2.434/2024).

56. Como terceira opção (“Cenário C”), foi debatida a possibilidade de um acordo que incluísse a continuidade da relição. Este cenário previa uma relição com valor de haveres e deveres estabelecidos na Comissão. O levantamento e acerto de haveres e deveres de uma concessão é habitualmente feito ao final desta para o pagamento de indenização e tais valores habitualmente envolvem divergências, disputas e muitas vezes judicialização ou arbitragem. Nesse Cenário C, seria estabelecido um consenso sobre os valores de indenização de saída, com consequente extinção de qualquer processo administrativo, judicial ou arbitral relacionado às questões tratadas.

57. Logo nas primeiras reuniões da Comissão, as partes concordaram que a opção “A” não abarcaria as alterações necessárias para garantir a sustentabilidade do Contrato. Dessa forma, as discussões se concentraram sobre as opções “B” ou “C”, além da alternativa de não-acordo, ou seja, a rellicitação, que é a situação atual do contrato.

58. Tanto para a negociação no âmbito do cenário “B” quanto do cenário “C”, era preciso chegar a um saldo de haveres e deveres, cálculo que foi balizado pelas discussões dos temas descritos no capítulo 3.3 deste documento.



Figura 5: Cenários e caminhos para construção da solução

3.4.2. A alternativa disponível: rellicitação

59. A rellicitação no formato tradicional (sem negociação de disputas) é o *status quo* da Concessão em tela. Seus principais riscos são a morosidade e a permanência dos litígios.

60. Embora não haja necessidade de obras urgentes no Aeroporto haja vista que não há questões que comprometam a segurança dos usuários, existem investimentos significativos que poderiam ser adiados devido aos longos prazos de um processo de rellicitação.

61. Desta forma, as partes pactuaram na Comissão que a Concessionária estaria autorizada a celebrar, prorrogar, renovar e aditar contratos com terceiros cujo prazo não ultrapasse o fim do Contrato de Concessão, e nos quais a remuneração do respectivo contrato seja periódica, em parcelas iguais ou crescentes, durante toda a sua vigência, devendo ser corrigida monetariamente por índice oficial de inflação. Tal autorização de investimentos foi então prevista no Termo Aditivo de Transição a ser celebrado entre as Partes, documento este que regulará a relação da Concessionária com o Poder Concedente até que tenha sido assinado o Termo Aditivo de Repactuação do Contrato, em caráter definitivo. Além disso, o Termo Aditivo de Transição estabeleceu que os projetos elencados com números de processos administrativos no SEI Anac ou os que ainda estão em processos de negociação, estariam sujeitos ao cumprimento dos requisitos previstos na Portaria Minfra n. 93 de 20/07/2020.

62. Já a possibilidade de leilão deserto é um risco inerente ao procedimento de rellicitação. Nesse caso, havendo a ausência de interessados, há abertura automática do processo de caducidade (art. 20 da Lei n. 13.448/2017), o que gera impactos negativos e afasta ainda mais a consecução do interesse público.

63. Por fim, a permanência dos litígios é um dos riscos mais relevantes na presente controvérsia. Além do fato de que, na visão da Concessionária, há mais de R\$ 8 bilhões em disputa potencial, há que se considerar todo o custo da litigância para o Estado. Abaixo estão elencadas as disputas analisadas no âmbito desta comissão, que serão detalhadas ao longo deste relatório:

- i. Reequilíbrio econômico-financeiro COVID-19: 2023, saldo entre o que foi concedido pela ANAC e o solicitado pela CARJ em 2020, 2021,2022;
- ii. Reequilíbrio econômico-financeiro referente as perdas de receitas no Terminal de Passageiros 01, tendo em vista as obras do Poder Público (Anexo 3 do Contrato de Concessão);
- iii. Reequilíbrio econômico-financeiro relativo ao tratamento assimétrico dado aos aeroportos do TMA RJ;
- iv. Reequilíbrio econômico-financeiro relativo à atualização da Tabela 11 do Anexo 4 do Contrato de Concessão;
- v. Indenização devido ao não cumprimento pelo Poder Público do Anexo 3;
- vi. Consideração da curva reperfilada de contribuições ao sistema – Termo Aditivo nº 01/2017;
- vii. Processos SEI nº 50000.003246/2019-20 e 50000.024156/2020-14, ATAERO e TEI;
- viii. Processos judiciais nº 1059865-19.2021.4.01.3400, 1059880-85.2021.4.01.3400, 1089488-31.2021.4.01.3400.

64. No âmbito da solução consensual ficou acordado que a Concessionária renunciará à discussão futura de todos os pleitos acima.

3.4.3. Riscos e benefícios de cada cenário

65. A tabela 1 resume a comparação das opções e alternativas viáveis exploradas no âmbito da CSC (descartado o cenário “A”, que foi considerado insustentável).

Risco a ser considerado	CENÁRIO B Repactuação, com teste de mercado	CENÁRIO C Relicitação negociada	NÃO ACORDO Relicitação, na forma atual
Risco de judicialização por parte da Concessionária.	BAIXO/NULO. Faz parte dos termos negociais a renúncia às disputas presentes ou futuras.		ALTO. Todos os assuntos em disputa estão sujeitos à judicialização/arbitragem por parte da Concessionária.
Risco de judicialização por parte de terceiros. (Risco de legalidade)	MÉDIO. Por se tratar de uma solução inovadora (teste de mercado), há o risco de questionamentos por parte de atores da sociedade.	BAIXO. É uma solução com base jurídica semelhante ao <i>status quo</i> , com a vantajosidade da redução dos litígios, o que reduz o risco de questionamentos futuros por terceiros.	BAIXO/NULO. É a situação atual, com base jurídica bem definida.

Risco de processo competitivo deserto ou fracassado	NULO. Parte do acordo é a obrigação da concessionária em permanecer no contrato.	BAIXO. O ativo possui geração de caixa relevante e VPL bastante positivo. Adicionalmente, não há histórico de leilões vazios no setor. Entretanto, na relicitação, havendo ausência de interessados, aplica-se o caput do art.20 da Lei n. 13.448.	
Risco de piora na qualidade da prestação do serviço	BAIXO. A atual concessionária, com perspectivas de continuar na operação do aeroporto, tem incentivos a manter uma boa prestação do serviço. Ademais, o cronograma previsto para conclusão do processo é de menos de 12 meses	RELEVANTE. A atual concessionária, considerando o cenário de indenização da relicitação, teria menos incentivos a manter uma boa qualidade na prestação de serviço. O processo de relicitação do Aeroporto pode demorar até 24 meses.	
Risco moral (<i>moral hazard</i>)	RELEVANTE, mas mitigável Dado que é passível de mitigação, conforme descrito em seção específica deste relatório.	BAIXO. É uma solução com base jurídica semelhante ao <i>status quo</i> , com a negociação aplicada apenas ao valor dos litígios.	NULO. É a situação atual.
Risco sistêmico	RELEVANTE, mas mitigável Dado que é passível de mitigação, conforme descrito em seção específica deste relatório.	BAIXO. É uma solução com base jurídica semelhante ao <i>status quo</i> .	NULO. É a situação atual.

Tabela 1: Comparação entre riscos dos cenários.

66. Das informações constantes do quadro, importante destacar os conceitos de risco moral e risco sistêmico. O risco moral, do inglês “*moral hazard*”, teve sua definição reiterada pelo TCU no Acórdão n. 2611/2020-Plenário: “o risco moral se refere à possibilidade de um agente econômico mudar o seu comportamento de acordo com os diferentes contextos nos quais ocorrem as transações. Em outras palavras, ocorre quando uma parte (concessionária) de uma transação pode tomar certas ações que afetem o resultado obtido pela segunda parte (Poder Concedente), mas que a segunda parte não pode monitorar perfeitamente”. Isso se refere à possibilidade de o agente não agir conforme os interesses do principal após a formalização do contrato.

67. Puschel¹ esclarece que o risco moral surge quando, após a assinatura do contrato, o agente se beneficia de informações que não eram conhecidas pelo principal anteriormente, prejudicando a eficiência contratual. Na teoria da regulação, é amplamente aceito que agentes econômicos respondem a incentivos. Isso sugere que, com a mudança nas condições de operação e nos retornos associados a cada ação, além da natural assimetria de informações entre regulador e regulado, o risco moral pode se manifestar.

¹ O Moral Hazard (Risco Moral) E Os Contratos Complexos Com Assimetria Informacional: Uma Interpretação À Luz Dos Princípios Do Planejamento E Da Eficiência, Andre Puschel, em e-disciplinas USP – Relatório do seminário 3.

68. Com as repactuações de concessões em crise, como aquelas em processo de rellicitação, existe a possibilidade de outros concessionários adotarem comportamentos oportunistas, buscando apenas obter maiores vantagens em contratos de concessão com o governo federal. Nesse cenário, não apenas as concessionárias com problemas de solvência ou liquidez buscarão um novo arranjo contratual que gere valor, mas potencialmente outras também, devido ao objetivo inerente de maximização de resultados. Assim, o risco moral está ligado à assimetria de informações e ao risco de criar incentivos negativos. No contexto da modernização de contratos em rellicitação, a preocupação é não sinalizar impunidade para descumprimentos contratuais e não incentivar o inadimplemento, o que pode gerar incentivos inadequados ou seleção adversa.

69. Em relação à atuação direta do regulador, seus instrumentos, como resoluções, contratos de concessão, regulamentos de concessão, processos sancionadores e termos de ajustamento de conduta, podem perder parte de sua eficácia. Isso ocorre porque, em tese, estariam sujeitos a futuras renegociações, algo que os agentes privados considerariam ao definir suas estratégias, percebendo que o Poder Concedente não estaria mais disposto a aplicar a caducidade do contrato de concessão.

70. Portanto, é importante reconhecer que a proposta de renegociar contratos, apesar dos benefícios esperados, pode incentivar práticas que aumentem o risco moral e a seleção adversa por parte dos agentes. Assim, considerando a possibilidade de renegociação em caso de baixo desempenho, pode haver uma tendência de não realizar ações ou investimentos, esperando ajustes futuros no contrato de concessão que alterem pontos sensíveis ou inadequados. Além disso, há o risco de uma percepção de injustiça ou impunidade.

71. O risco sistêmico, por sua vez, diz respeito à possibilidade de a presente negociação abrir espaço para um comportamento oportunista por parte das demais concessionárias, uma vez que elas poderão perceber a possibilidade de estabelecer acordos futuros com o poder público para reformular contratos.

72. Além disso, há a possibilidade de que sejam criados incentivos inadequados para todo o setor de concessões aeroportuárias, resultando em uma seleção adversa nos futuros leilões de concessão de aeroportos, ou seja, antes da assinatura dos contratos. Os investidores mais inclinados a participar desses leilões seriam aqueles que veem maior possibilidade de renegociação após a assinatura do contrato, em resposta a mudanças nas condições econômicas ou no desempenho da concessão. Por fim, os lances mais altos tenderiam a vir de investidores que acreditam mais na geração de valor através dessas renegociações, o que poderia comprometer a alocação eficiente da operação das infraestruturas aos investidores mais qualificados.

4. DA PROPOSTA DE SOLUÇÃO CONSENSUAL

73. Com base nos levantamentos e análises realizados, nas informações trazidas pelas partes, da inviabilidade do contrato atual, da relíctação, de possíveis opções de soluções e dos riscos identificados, a Comissão concordou que remodelar o contrato de concessão do Aeroporto do RIOgaleão mostrou-se o meio mais adequado e próprio à realização do interesse público no caso concreto e a medida mais vantajosa (ver seção 6.3) para a Administração Pública e para o usuário em contraponto às alternativas analisadas pela Comissão de Solução Consensual, de modo a promover a resolução de pleitos e pretensões entre as Partes.

74. Assim, a Comissão propôs a repactuação do contrato, e passou a desenvolver a solução nos moldes do Cenário B: uma remodelagem de alguns termos contratuais, incluindo atualizações: 1) no formato de contribuições ao sistema, alterando as contribuições de outorga fixa para variável, 2) no gatilho para a construção da terceira pista de pouso e decolagem, 3) no modelo econômico-financeiro, 4) modernizações regulatórias, 5) na participação da Infraero, e 6) no endereçamento de algumas interferências do sistema multi-aeroportos do Rio de Janeiro, de acordo com a premissa dada pelo Poder Público. Ainda, a solução proposta trata também da realização de investimentos e de valores de indenização, e, por implicar em mudanças no equilíbrio econômico-financeiro inicial, a solução propõe um teste de mercado, por meio de um processo competitivo. Cada um destes temas será desenvolvido a seguir.

4.1. A solução proposta e mitigação de riscos

75. A solução proposta, uma repactuação com validação por teste de mercado, considera os riscos e benefícios das opções aventadas. A Comissão entendeu que com a mitigação dos riscos associados a esta opção, seria possível auferir vantagem superior às demais alternativas.

76. Um dos riscos mais relevantes, o risco moral, que pode se estender e se tornar um risco sistêmico, tem vários mitigadores possíveis.

77. No caso concreto, os acionistas (privado e Infraero) integralizaram no capital social da companhia mais de R\$ 5,7 bilhões entre 2014 e 2018, e terão direito como “valor de saída” a cerca de R\$ 502 milhões, acrescidos de eventual valor em caixa na data do teste de mercado. Isso representa uma perda de mais de 90% em valores nominais do valor já investido. Com pouco mais de 10 anos de concessão do aeroporto, a sociedade tem uma infraestrutura aeroportuária em condições muito melhores do que as entregues pela Infraero e uma boa prestação de serviço. Em termos financeiros, a União recebeu mais de R\$ 5,5 bilhões em outorga e receberá outros valores decorrentes do acordo aqui firmado.

78. O próprio ambiente consensual também é mitigador de riscos: do risco moral, da legalidade e da análise de informações econômico-financeiras e regulatórias. Entendemos que as normas de análise de solução consensual e a discussão com a participação multilateral do MPor, do TCU, da Anac, e em alguns momentos da própria concessionária dão robustez às propostas, minimizam a assimetria de informações e assim contribuem para mitigar o risco moral. Os métodos alternativos de resolução de conflitos permitem uma maior celeridade na troca de informações e nas análises, tanto individuais como em grupo. Essa interação mais fluída, célere e num ambiente de confiança, possibilita o compartilhamento instantâneo de análises e dados, entre todos os atores e governança decisória e minimiza a assimetria de informações.

79. Nesse sistema consensual de solução de conflitos, os técnicos e membros da Comissão estão imbuídos de uma missão em comum: buscar uma solução que seja modelada para endereçar as controvérsias do caso concreto, o que auxilia na construção de soluções viáveis para resolver um conjunto de problemas específicos.

80. Ademais, o ambiente de consensualismo tem como uma de suas vantagens a segurança jurídica, pois como é um processo voluntário, e a resolução é construída pelos próprios envolvidos, há uma tendência à redução de questionamentos e judicializações posteriores.

81. O processo competitivo para o qual será levado o contrato renegociado para fins de apreciação e competição de mercado completa os instrumentos desenvolvidos para endereçar os principais riscos vislumbrados por esta CSC.

82. Ao se considerar que a proposta de modelo econômico-financeiro foi construída pela CARJ em linha com uma expectativa de permanência na operação do ativo, mesmo com a análise promovida pelo ente regulador, não se pode rejeitar a possibilidade de que a referida proposição possa gerar algum excedente de valor ao ativo. Se houver um excedente de valor gerado pela condição acordada, o mercado terá condições e interesse de adquirir esse ativo nestas novas condições, e, portanto, esse excedente de valor poderá ser revertido ao poder público no ágio à outorga inicial oferecido pelos proponentes no procedimento competitivo, enquanto o operador anterior sairá do ativo sem auferir vantagem alguma.

83. Ainda, considerando-se o montante de alterações a serem feitas, afasta-se o risco de criação dos novos ditames contratuais, com alterações dessas cláusulas, puramente por negociação diretamente com a Concessionária, mas sim oportunizando-se ao mercado a análise de interesse em um novo contrato, baseado em um estudo de projeto diferente daquele inicialmente licitado.

4.2. Contribuições ao Sistema

84. Como proposta para o contrato repactuado foi acordada a substituição da Contribuição Fixa originalmente prevista no contrato de concessão, que consistia em um valor fixo, decorrente da oferta realizada em leilão, parcelado, pela majoração da alíquota da Contribuição Variável, incidente sobre as Receitas Brutas da Concessão. Tal alteração incorpora a evolução regulatória decorrente da experiência adquirida pelo Poder Público desde o início do processo de concessões de aeroportos. Os novos leilões de aeroportos têm seguido o modelo de outorga variável, desde 2019, a partir da 5^a rodada.

85. O histórico das concessões do setor demonstrou que o pagamento da Outorga por meio de contribuições fixas anuais aumenta substancialmente os riscos à saúde financeira das concessionárias, principalmente em decorrência de crises econômicas sistêmicas. Essa situação aumenta a probabilidade de inadimplência das obrigações contratuais e traz riscos à continuidade operacional e à prestação do serviço.

86. Nesse sentido, o contrato repactuado prevê o recolhimento de uma Contribuição Inicial, nos moldes dos contratos de concessão posteriores à 5^a rodada, além de uma alíquota de contribuição variável incidente sobre as receitas da Concessão. A alíquota desta contribuição foi definida em 20%, percentual que mantém incentivos positivos à busca por ganhos de receitas e realização de investimentos, além de proteger a saúde financeira da concessionária em eventuais futuras crises econômicas e compartilhar com o poder público possíveis ganhos acima do esperado.

4.2.1. Consequências tributárias

87. Um último aspecto relevante diz respeito às consequências contábeis/tributárias da exclusão da obrigação de recolhimento da contribuição fixa do contrato de concessão. A repactuação, ao extinguir a contribuição fixa e criar uma contribuição variável, levaria a uma movimentação contábil de baixa do passivo financeiro de outorga, em contrapartida ao ativo intangível do direito de exploração da concessão. A diferença líquida entre essas rubricas

impactaria diretamente o resultado, levando a necessidade de recolhimento de imposto de renda/ contribuição social e PIS/COFINS. A magnitude do impacto fiscal dependeria adicionalmente da adição do saldo de exclusões temporárias e exclusão do saldo de adições temporárias que teriam sido realizados até o momento dessa movimentação, especialmente aqueles decorrentes das diferenças entre a amortização contábil e fiscal do ativo intangível.

88. A Concessionária apresentou estudo considerando os desdobramentos decorrentes desse impacto fiscal e as possibilidades que poderiam ser consideradas, dado o ineditismo da matéria. Entretanto, concluiu-se que não haveria como garantir uma forma que evitasse os impactos tributários sobre a Concessionária.

89. Dessa forma, é evidente também que o pagamento do valor dos reflexos tributários deve ser considerado no modelo financeiro da nova concessão. A comissão discutiu então, dois possíveis cenários:

- a) Assumir uma contabilização conservadora, que considere o impacto fiscal e, consequentemente, diminuindo o valor presente líquido do projeto e, por consequência, a Contribuição Inicial a receber.
- b) Assumir uma contabilização mais agressiva, com menor impacto fiscal inicial, o que aumentaria o valor mínimo de outorga, mas colocaria um alto risco tributário no projeto, decorrente do risco desse entendimento não ser aceito pelo fisco.

90. No primeiro caso, a nova Concessionária teria incentivo para incorrer em risco tributário e o poder público receberia um valor menor de outorga, em razão da diminuição do VPL do projeto. No segundo caso, a indefinição acerca do tratamento tributário traria ainda mais incerteza para a modelagem econômico-financeira do negócio, para a viabilidade da repactuação, bem como aumentaria a percepção de riscos do projeto no ambiente de concorrência.

91. Desse modo, foi acordado que os valores decorrentes das consequências tributárias não seriam colocados no modelo financeiro, mas que o contrato de concessão deveria prever a possibilidade de que o valor desse impacto fiscal pudesse ser utilizado como forma de abatimento da Contribuição Inicial a ser paga ao poder concedente.

92. Destaca-se que tanto a outorga da concessão quanto os tributos são recolhidos a favor do governo federal e constituem recursos da União Federal, diferenciando-se apenas pela destinação dos recursos, uma vez que as contribuições decorrentes do recolhimento das outorgas da concessão ingressam no Fundo Nacional de Aviação Civil – FNAC.

93. Assim, a principal vantagem deste mecanismo é o alinhamento de incentivos e a redução do risco do negócio, já que a Concessionária não terá motivos para incorrer em uma opção que traria riscos tributários ao projeto.

94. Adicionalmente, vislumbrando-se a possibilidade de que o valor do impacto fiscal supere o total da Contribuição Inicial, deve-se prever também que eventual valor tributário excedente poderá ser usado para abatimento das Contribuições Variáveis futuras, com correção do valor pela taxa de desconto utilizada no modelo financeiro.

95. Sobre o tema, também se optou pela previsão em contrato de que, em caso de eventual parcelamento dos reflexos tributários, direito previsto pela regulamentação fiscal, somente o valor do principal deverá ser considerado para fins de abatimento do pagamento da contribuição inicial. Ou seja, eventuais multas e encargos decorrentes do parcelamento não serão considerados.

96. A possibilidade de parcelamento, com multa de 20% e correção das parcelas pela SELIC é prevista na legislação tributária em vigor, e permite uma maior flexibilidade no

pagamento. Apesar do alto custo, a flexibilidade é relevante considerando o cenário estressado no mercado de crédito e pode aumentar a atratividade do processo competitivo.

4.3. Gatilho de 3^a pista

97. A infraestrutura atual do aeroporto conta com um sistema de pistas que inclui duas Pistas de Pouso e Decolagem (“PDD”). A PDD 10/28, possui 4.000 metros de comprimento, podendo ter operações em condição IFR Cat II pela cabeceira 10 e Cat I pela cabeceira 28.

98. A PDD 15-33, possui 3.180 metros de comprimento, com possibilidade de operação CAT I pela cabeceira 15 e IFR – não precisão pela cabeceira 33.

O aeroporto possui código de referência 4E, podendo ser usado para operações de aeronaves código F, como o Boeing 747-8 e Airbus A380 de acordo com operações especiais descritas no Manual de Operações – MOPS do aeroporto.

99. A tabela a seguir apresenta um resumo das distâncias declaradas e operações por cabeceira do aeroporto:

RWY	TORA (m)	TODA (m)	ASDA (m)	LDA (m)	Tipo de operação
10	4000	4000	4000	4000	VRF/IFR – CAT II diurna/noturna
28	4000	4000	4000	4000	VRF/IFR – CAT I diurna/noturna
15	3060	3180	3060	2930	VRF/IFR – CAT I diurna/noturna
33	3050	3180	3050	2930	IFR – Não-precisão diurna/noturna

Tabela 2: Distâncias declaradas e operações

100. Em termos contratuais, atualmente o Anexo 02 – PEA traz como obrigação a necessidade de construção de uma terceira pista de pouso e decolagem, paralela ao sistema 10/28, a ser operacionalizada quando a demanda atingir 262.900 movimentos anuais. Esta nova pista deveria ter, no mínimo, 3.000 metros de comprimento e ser projetada para aeronaves código F, permitindo aproximações paralelas e independentes em operação IFR.

101. Os dados de movimentação aeroportuária indicam que em 2024 o Aeroporto teve pouco mais de 100.000 movimentos. Dessa forma, para que o gatilho do contrato atual fosse disparado, a movimentação dentro do prazo da concessão deveria ter um crescimento de cerca de 160%, o que não é esperado dentro das projeções realizadas, e que estão embasando as demais calibrações de valores dentro do presente acordo. Ademais, cabe destacar que, diferentemente do que previa o contrato do aeroporto de Confins, o gatilho para construção da nova PPD no aeroporto do Galeão ocorre somente por movimentação, não tendo gatilho de prazo definido em contrato.

102. Do ponto de vista da capacidade declarada, atualmente o aeroporto do Galeão é considerado como “de interesse” para fins de acompanhamento da declaração de capacidade, ou seja, não é enquadrado como aeroporto coordenado, que teria processo de alocação de slots realizado pela Agência Reguladora. Para a temporada Winter 24 - válida entre outubro de 2024 e março de 2025 – a capacidade de pista declarada pelo CGNA e pelo Aeroporto, foi para 60 movimentos/hora. Os dados registrados mostram que as maiores movimentações típicas do aeroporto foram na ordem de 35 movimentos hora (pico de movimentações noturno, próximo das 18 horas) no ano de 2024.

103. Retomando a questão da frustração de demanda entre a projeção inicial e o dado realizado, avaliou-se que a obrigação de construção de uma nova pista de pouso e decolagem não se adequa às novas projeções, não havendo previsão de disparo de gatilho de investimento dentro do período desta concessão. Ademais, além das questões relativas à recalibração da

demanda futura, o gatilho de investimento atual do contrato de concessão não considera melhorias operacionais e tecnológicas já disponíveis ou em desenvolvimento, que permitem uma maior capacidade de processamento no sistema de pistas atual. A título de exemplo, temos o projeto Agile Rio, iniciado em 2019 pelo DECEA, que tem por objetivo aumentar a eficiência das operações aéreas na Terminal Rio.

104. Neste contexto, em se tratando de um gatilho ineficiente e não aplicável, a permanência da obrigação no contrato de concessão gera dúvidas que são, em última análise, traduzidas em internalização de um risco potencial para o concessionário a frente do aeroporto após repactuação do contrato.

105. A exclusão desta obrigação se mostra, portanto, vantajosa no sentido de garantir mais clareza e transparência quanto às futuras obrigações contratuais.

4.4. O modelo econômico-financeiro do contrato repactuado / VPL

106. No processo de concessão aeroportuária, a modelagem econômico-financeira - MEF tem por finalidade fazer a valoração do ativo. Trata-se de um modelo complexo que considera os fluxos de caixa livres do projeto ao longo do período da concessão, descontados pelo custo médio ponderado do capital (WACC). As contribuições (fixas e variáveis) são inseridas no modelo de modo a extraír o excedente do projeto e zerar o seu valor presente líquido (VPL). Com efeito, em um processo de concessão tradicional os EVTEA trazem os insumos e projeções necessárias à construção do MEF.

107. Como já dito, o novo modelo financeiro contempla contribuições ao sistema que compreendem o recolhimento de uma contribuição inicial e uma contribuição variável anual com alíquota de 20% incidente sobre as receitas brutas da concessão. Esta alteração em especial gera impacto no modelo econômico-financeiro, que, portanto, foi atualizado para refletir esta e outras alterações aqui propostas.

108. A data base considerada no modelo foi julho de 2025, ou seja, as receitas e custos projetadas são consideradas a partir desta data, de forma que o Valor Presente Líquido - VPL do projeto, decorrente da exploração do sítio e da prestação do serviço aeroportuário foi calculado em pouco mais de R\$ 2 bilhões.

109. Com a aplicação da alíquota de contribuição variável de 20%, a contribuição inicial mínima chegou a um valor um pouco acima de R\$ 932 milhões, equivalente a 45,21% do VPL calculado para o modelo.

110. Ademais, o modelo não prevê investimentos em expansão de infraestrutura, de modo que foram considerados apenas investimentos em CAPEX (*Capital Expenditure*) de manutenção, com o valor anual dessa rubrica representando pouco mais de 5% do custo histórico atualizado do ativo investido pela Concessionária.

111. Quanto a outras premissas, foi considerado um crescimento de longo prazo do PIB de 1,5% ao ano e taxa de desconto de 9,08% ao ano, equivalente à taxa de desconto dos fluxos de caixa marginais adotada nos processos de Revisão Extraordinária da Concessionária até 31/12/2024 conforme previsão da Resolução nº 528, de 28 de agosto de 2019.

112. Destaca-se que foi acordada a utilização de um crescimento do PIB conservador, considerando a atual de volatilidade nas estimativas quanto ao cenário econômico, bem como o compromisso formal dos acionistas atuais da Concessionária de continuar na concessão com o recolhimento da contribuição inicial mínima resultante do fluxo de caixa calculado para o modelo.

113. Ademais, a demanda do aeroporto é afetada diretamente por restrições no Aeroporto de Santos Dumont, e foi ajustada considerando o regime de flexibilização da

capacidade do aeroporto definido pelo Ministério de Portos e Aeroportos. A continuidade das restrições atualmente definidas na política pública do Ministério de Portos e Aeroportos levaria a uma previsão maior de movimentação e por consequência a um maior valor de contribuição inicial.

4.5. Modernizações regulatórias

114. Do ponto de vista regulatório, cabe à Anac sempre buscar a eficiência econômica do Contrato de Concessão associado ao bem-estar social inerente à prestação dos serviços públicos com excelência, por meio da adoção das melhores escolhas técnicas na modelagem dos Contratos.

115. Em razão disso, é natural e recomendável que os aprimoramentos vivenciados pela Agência durante a preparação e desenvolvimento de cada rodada de concessões sejam aproveitadas nos novos procedimentos licitatórios que visam novas concessões.

116. Ao longo da gestão dos Contratos de Concessões provenientes das sete Rodadas de Concessões promovidas pelo Governo Federal, além da relíctação de um Aeroporto (Aeroporto de São Gonçalo do Amarante), oportunizou-se inúmeras tratativas entre a Anac, o antigo Ministério de Infraestrutura e hoje Ministério de Portos e Aeroportos, e as diferentes concessionárias, envolvendo temas complexos e muitas das vezes inéditos, que ao longo das discussões demonstraram a necessidade de adequações na modelagem dos contratos em prol da modernização contratual. Essa modernização contratual tem se mostrado cada vez mais essencial para contribuir com o aprimoramento do sistema regulatório e, consequentemente, padronização dos contratos.

117. Uma das melhorias regulatórias inserida ao presente caso refere-se a inclusão da Cláusula Arbitral nos termos constantes da minuta do Termo Aditivo de Repactuação, a qual amplia o escopo de controvérsias passíveis de serem submetidas à arbitragem para todas aquelas relacionadas à concessão, ao invés de apenas relativas à extinção do contrato (como previsto atualmente).

118. Nesse ponto, cumpre esclarecer que atualmente o Anexo 12 – Relíctação (em vigor), já dispõe de cláusula arbitral cheia, semelhante à ora proposta. Contudo, em caso de êxito da repactuação, a relíctação será extinta, de modo que se faz necessário incorporar relevante melhoria regulatória também ao contrato repactuado, nos moldes da redação mais moderna, desenvolvida ao longo das rodadas de concessões. Registre-se que a mesma cláusula arbitral também é proposta para o termo aditivo de transição.

119. Outra melhoria incorporada na repactuação trata dos seguros e da garantia de execução contratual, introduzindo as modernizações aplicadas nas rodadas de concessões subsequentes, com o fim de contribuir com o aprimoramento da gestão das respectivas obrigações pelo parceiro privado e do seu monitoramento pelo Poder Concedente.

120. Ainda com relação à modelagem da terceira rodada de concessões, outra importante modernização proposta para a repactuação é a supressão das previsões contratuais relacionadas às “Obras do Poder Público”, presentes tanto no corpo do contrato, como em anexo específico (Anexo 3 – Obras do Poder Público), que trata de obras a serem executadas pela Infraero, com a possibilidade de assunção pela Concessionária, mediante reembolso.

121. Ocorre que, historicamente, a execução de tais obras gerou significativas controvérsias, tendo fundamentado inclusive a apresentação de pleitos de indenização e reequilíbrio econômico-financeiro pela Concessionária, conforme descrito neste relatório. Dessa forma, a exclusão de tais previsões, e a consequente pacificação das discussões envolvidas, representa notória evolução e ganho de eficiência gestão da concessão, além de

alinhar-se às modelagens posteriores, nas quais, tal qual na presente repactuação, foi excluída a participação da Infraero.

122. No tocante ao acompanhamento de qualidade de serviço, está sendo retirada a obrigação de contratação de pesquisa independente, em adição ao acompanhamento ordinário já realizado pela área técnica competente, que de fato impacta no cálculo do Fator Q do aeroporto.

123. Originalmente, esta obrigação contratual constou apenas na terceira rodada de concessões, para os aeroportos de Galeão e Confins. No entanto, ao longo do ano de 2019, por meio da iniciativa da modernização contratual tratada como “pacote de aditivos”, a SRA/Anac possibilitou a atualização de diversos itens contratuais, entre eles, a pesquisa de satisfação aqui tratada. Nesse contexto, em virtude da recusa da Concessionária RIOgaleão em aderir à grande parte das melhorias propostas à época, não houve materialização de Termo Aditivo e a realização da pesquisa independente seguiu como obrigação contratual apenas para este Aeroporto.

124. O Termo Aditivo de Repactuação proposto também altera diversas disposições constantes do Capítulo VIII do Contrato de Concessão, que disciplina as penalidades contratuais. Igualmente nesse tema, a proposta de alteração contratual toma como parâmetro a modelagem das mais recentes rodadas de concessão, visando incorporar as melhorias regulatórias trazidas.

125. Vale menção, a esse respeito, à alteração das regras relativas à penalidade de advertência, objetivando o incentivo à solução imediata das infrações cometidas pela Concessionária. Assim, tal sanção, naturalmente mais branda, passa a exigir, para além da baixa lesividade da infração (objetivamente definida), que a Concessionária solicite formalmente a aplicação daquela sanção, reconhecendo o cometimento da infração objeto da apuração no prazo para apresentação da defesa, e evidencie a adoção das medidas necessárias à efetiva correção da falta, resultando em comprovada cessação da infração até a data da solicitação. Em acréscimo, a Concessionária não pode ser reincidente na infração cometida.

126. Uma das principais modificações propostas quanto às penalidades, no entanto, diz respeito à metodologia de cálculo do valor das multas contratuais, de modo que elas passem a ser calculadas de maneira objetiva, com base em um percentual da receita bruta da Concessionária e de suas eventuais subsidiárias integrais, conforme o novo Anexo 14 ao Contrato de Concessão, que dispõe sobre o procedimento para aplicação das penalidades de multa.

127. A migração do modelo atualmente em vigor, cujas importâncias são baseadas em Unidades de Referência de Tarifa Aeroportuária (URTA), para o novo modelo proposto almeja, para além da referida objetividade, proporcionar um contexto administrativo sancionador mais afinado ao porte econômico da Concessionária, além de promover uma atualização constante dos valores das multas *pari passu* ao crescimento de suas receitas até o término da concessão.

128. Buscou-se, também, mapear e definir um maior número de condutas infracionais específicas, reduzindo os casos nos quais seja necessário que a autoridade competente para o julgamento do processo sancionador exerça maior grau de discricionariedade para definir valores de multa. Desta feita, almeja-se maior celeridade e transparência no processo de julgamento.

129. Por outro lado, o Termo Aditivo de Repactuação, ao alterar a metodologia de cálculo das sanções pecuniárias, abordando o procedimento de dosimetria, busca, na medida do possível, preservar a dinâmica original do Contato de Concessão em seus aspectos materiais. Dessa forma, diferentemente do que ocorre nas mais recentes rodadas, as multas previstas nas

tabelas do Anexo 14 possuem limites máximos fixados em URTA, os quais foram adaptados das atuais cláusulas 8.4 e 8.5 do Contrato, guardadas suas respectivas correspondências. Daí resulta que, ainda que a nova metodologia de cálculo proposta possa indicar a imposição de sanção pecuniária acima dos tetos hoje previstos no Contrato, a autoridade julgadora deverá ater-se àquele valor máximo.

130. Ainda nesse tema, igualmente importante pontuar que houve grande preocupação em não criar, no novo Anexo 14, condutas infracionais que não tivessem obrigações correlacionadas no corpo principal do Contrato, nos seus demais anexos ou na regulamentação editada pela Anac. Ademais, atentou-se também para não suprimir penalidades atualmente existentes, mas que não tivessem correspondentes nas mais recentes rodadas de concessão (exceto, nesse caso, quando sua eficácia já houvesse se esgotado – tal como nas infrações relacionadas à Fase I-B).

131. Por fim, ressalta-se que a nova metodologia de penalidades proposta somente deverá incidir sobre fatos ocorridos após a eficácia do Termo Aditivo, não alcançando infrações pretéritas. Busca-se, também com isso, manter o tratamento isonômico entre as concessionárias, de modo que a determinação do sistema aplicável ao tratamento da irregularidade se dê em razão de sua conduta, e não do momento de eventual atuação por parte desta Agência.

4.6. A participação da Infraero

132. No âmbito das negociações realizadas pela Comissão de Solução Consensual (CSC), a saída da Infraero do quadro acionário da Concessionária Aeroporto Rio de Janeiro S/A (CARJ) foi uma das premissas definidas pelo poder público. Essa decisão baseou-se em questões técnicas, regulatórias e estratégicas, com o objetivo de alinhar o contrato remodelado às diretrizes das concessões aeroportuárias mais modernas, em conformidade com as práticas do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) e com as diretrizes de política pública do MPor.

133. Nesse sentido, em tratativas no âmbito do Governo Federal - das quais participaram MPOR, Casa Civil da Presidência da República, Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e a própria Infraero, foi definido que essa empresa pública não permanecerá na concessão do Galeão, seja em cenário de um contrato repactuado levado a mercado, seja no caso de conclusão do processo de rellicitação. Essa definição é consistente com os termos do art. 14 do Decreto nº 9.972, de 14 de agosto de 2019, que autoriza a alienação das participações acionárias da Infraero em SPEs.

134. A Infraero, que atualmente detém 49% de participação acionária na CARJ, coexiste no quadro societário com o acionista privado, que detém 51%. Desde a 4ª Rodada de Concessões, o Governo Federal tem adotado a política de não participação da Infraero no quadro societário das concessões aeroportuárias e de não permanência em casos de rellicitação. Essa política reflete um esforço para alinhar as práticas de gestão aeroportuária às melhores diretrizes do setor.

135. Ademais, a medida também considera a inviabilidade de aportes do Orçamento Geral da União (OGU) para sustentar a participação da Infraero, reforçando a necessidade de reorganizar a estrutura societária da CARJ. Além disso, a decisão está alinhada à qualificação do ativo no PPI/PND, conforme disposto no Decreto nº 9.972/2019, que autoriza a desmobilização das participações acionárias da empresa pública.

136. Diante disso, foi decidido que a saída da Infraero ocorrerá após a conclusão do processo competitivo (teste de mercado), mas antes da celebração do Termo Aditivo de Repactuação. Essa estratégia busca garantir que a saída ocorra de maneira planejada e estruturada, somente após a concretização do processo competitivo, evitando situações de

insegurança jurídica ou operacional em caso de eventual frustração do processo. Além disso, almeja-se alinhar o contrato remodelado aos padrões mais modernos de concessões aeroportuárias e assegurar a atratividade do ativo no processo competitivo, minimizando incertezas que poderiam comprometer a competitividade do leilão.

137. Caso os atuais acionistas privados da Concessionária não vençam o processo competitivo, a Infraero receberá o valor de saída na proporção de sua participação, bem como a proporção do caixa líquido, conforme regras definidas no termo aditivo de transição. Caso os acionistas atuais vençam o processo competitivo, terão que ressarcir a Infraero nos mesmos termos.

138. Assim, a Infraero permanecerá no quadro societário até a realização do processo competitivo, garantindo estabilidade operacional até a celebração do termo aditivo. No entanto, caso o processo competitivo, por qualquer motivo, não se concretize, a Infraero continuará como acionista da CARJ, conforme os princípios definidos no acordo consensual.

4.7. Mecanismos de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato em função de restrições operacionais no SDU

139. De forma análoga à questão da Infraero, o Poder Público definiu como premissa para a celebração do presente acordo que haveria adequação da TMA Rio ao disposto no § 1º do art. 48 da Lei nº 11.182/2005 (regra legal da liberdade de rotas).

140. Assim, a limitação de operação do Aeroporto Santos Dumont (SDU) vigente também foi tema tratado na Comissão de Solução Consensual (CSC), dada sua relevância estratégica e os impactos na competitividade e no equilíbrio econômico-financeiro do Aeroporto Internacional do Galeão (GIG).

141. Reconhecendo a importância de preservar a regra legal da liberdade de rotas, que rege todo o sistema de aviação brasileiro, foi desenvolvido mecanismo de reequilíbrio econômico-financeiro a ser incorporado na repactuação do contrato do GIG, de modo a garantir previsibilidade para o tratamento da questão durante toda a duração do contrato. Esse mecanismo inclui um período de progressão gradual até alcançar a operação livre de restrições no SDU, alinhando-se aos preceitos legais e técnicos que estruturaram o setor de aviação civil no país.

142. O tema foi amplamente discutido nas reuniões da Comissão. A Concessionária trouxe diversos argumentos que não foram convergentes. Como tal questão trata de política pública, a diretriz foi definida pelos atores do Poder Público apesar da discordância da CARJ, na forma estabelecida no Termo de Autocomposição (peça 77).

143. Nesse contexto, foi estabelecido pelo Poder Público, um cronograma de transição para flexibilização da limitação operacional do SDU, conforme detalhado na seção anterior do presente relatório e sintetizado (3.1 Premissas) nos seguintes termos: em 2025, limite operacional de 8 milhões de passageiros por ano; em 2026, limite operacional de 9 milhões de passageiros por ano; em 2027, limite operacional de 10 milhões de passageiros por ano; e, a partir de 2028, sem limites operacionais, regulado apenas pela capacidade técnica e operacional. Tais dispositivos entram em vigor depois de celebrado o Termo Aditivo de Repactuação.

144. Diante disso, foi definido pelo Poder Público que haverá reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão do Aeroporto do Galeão em decorrência de eventuais limitações operacionais impostas pelo Governo Federal no Aeroporto Santos Dumont diferentes das definidas no âmbito da negociação, depois de celebrado o Termo Aditivo de Repactuação. Cabe destacar que conforme estabelecido no Termo Aditivo de Repactuação, considera-se limite operacional qualquer limitação na operação do Aeroporto Santos Dumont

advinda de ato do Governo Federal, não englobando as decorrentes de ações ou regulamentos relacionados à segurança operacional emitidos pela ANAC ou pelo Comando da Aeronáutica. Sendo assim, caso o cronograma de flexibilização não seja cumprido, haverá recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato do Galeão tendo por base os impactos nas receitas tarifárias, não tarifárias, custos operacionais e impactos fiscais. A apuração ocorrerá anualmente, refletindo diretamente na contribuição variável devida pela Concessionária, até o fim do prazo da concessão.

145. Essas medidas promovem um ambiente competitivo mais transparente e saudável, garantindo previsibilidade para investidores e mais opções de voos aos usuários. Cabe ressaltar novamente que o cronograma de flexibilização da política pública vigente para o Aeroporto de Santos Dumont foi considerado na projeção de demanda do Aeroporto do Galeão, afetando diretamente, portanto, o valor mínimo de contribuição inicial.

4.8. Realização de Investimentos

146. Conforme estabelecido pelo Anexo 12 do Contrato de Concessão de Relicitação, a celebração, a prorrogação, a renovação e o aditamento de contratos celebrados pela Concessionária com terceiros deveriam ter prazo máximo igual ou inferir a 24 meses. Para que o prazo fosse superior ao indicado seria necessária a solicitação de aprovação prévia para Anac instruída de informações adicionais tais como minuta do contrato, características do projeto com croqui e localização.

66. Porém, conforme demonstrado pela Concessionária ao longo das discussões da CSC, haveria inúmeros prejuízos em virtude da impossibilidade de realização de investimentos de longo prazo no ativo. Segundo alegou, não somente a Concessionária deixará de aferir ganhos e receitas provenientes de contratos celebrados com terceiros que desejam prestar serviços no sítio aeroportuário, mas também os próprios usuários não poderão usufruir de outros serviços, facilidades e empreendimentos que conferirão ao ativo maior valor agregado, ao passo que a sua infraestrutura terá ainda mais serviços e comodidades para o usuário. Deixar tais investimentos de lado ou postergá-los também reduz a percepção de valor e a atratividade do ativo por parte de outros investidores e prestadores de serviços que se interessam comercialmente pelo Aeroporto. Além disso, cabe destacar que os projetos que estão sendo implementados/negociados têm impacto social no que diz respeito a geração de emprego.

147. Desta forma, estabeleceu-se no Termo Aditivo Transitório, que até a conclusão do procedimento de Venda Assistida, ou retomada da Relicitação Pactuada, o que ocorrer primeiro, a Concessionária estaria autorizada a celebrar, prorrogar, renovar e aditar contratos com terceiros cujo prazo não ultrapasse o fim deste Contrato de Concessão, e nos quais a remuneração do respectivo contrato seja periódica, em parcelas iguais ou crescentes, durante toda a sua vigência, devendo ser corrigida monetariamente por índice oficial de inflação. Além disso, a Concessionária deveria observar o cumprimento dos requisitos previstos na Portaria Minfra n. 93 de 20/07/2020.

148. Neste sentido, no referido Termo, a ANAC autoriza a realização dos seguintes processos:

- a. Processo nº 00058.042476/2023-57 (centro comercial e educacional);
- b. Processo nº 00058.041427/2023-05 (centro de manutenção de aeronaves);
- c. Processo nº 00058.037890/2024-25 (centro de manutenção de aeronaves);
- d. Processo nº 00058.090235/2024-03 (complexo logístico).

149. Além disso, ainda no Termo, é autorizado que a Concessionária apresente à Anac e a Secretaria Nacional de Aviação Civil pedidos de projetos de investimentos de terceiros relacionados a complexo logístico, hotel e centro comercial.

4.9. Indenização / Valor de Saída

150. O levantamento e acerto de haveres e deveres de uma concessão é habitualmente feito ao final do contrato para o pagamento de indenização. Como nesta solução consensual há a possibilidade de troca acionária, como previsto e descrito na seção sobre teste de mercado, a repactuação do contrato envolve a definição de um valor de indenização aos atuais acionistas da Concessionária, por meio de um processo de apuração dos haveres e deveres da concessão em uma determinada data. No caso do procedimento de venda assistida, tal indenização poderia ser utilizada como pagamento da contribuição inicial, em caso de vitória na concorrência do atual acionista privado, ou recebida pelos atuais acionistas caso haja outro vencedor.

151. Adicionalmente, aqui existe também o compromisso de renúncia a litígios, incluindo processos administrativos e judiciais - assim, foi feito o levantamento da existência e valores de processos.

152. As memórias de cálculo com as metodologias utilizadas para os cálculos do valor de saída, estão em anexo neste relatório (peça 71).

153. Antes de adentrar nos detalhes, vale apresentar uma perspectiva mais ampla sobre a forma de cálculo do mencionado valor de saída. De início, cumpre repisar que o contrato repactuado foi precificado a partir do mês de julho de 2025, ou seja, as receitas e custos a partir desta data são computados no modelo econômico-financeiro do contrato repactuado.

154. Utilizando-se uma analogia com os procedimentos utilizados nos processos de relicitação, o cálculo do chamado “valor de saída” foi feito da seguinte forma:

Preço de saída =

(+) Indenização dos bens reversíveis

(-) Outorgas

(+/-) Reequilíbrios

(-) Multas

155. No entanto, diferentemente do que ocorre em um processo de relicitação, uma das premissas para a negociação no âmbito da repactuação dos contratos de concessão é a resolução de todas as divergências existentes entre as partes, de forma a evitar litígios futuros.

156. Do ponto de vista da Concessionária, essas disputas representam perspectiva de crédito. Ou seja, a Concessionária entende que tem direito a certos reequilíbrios e/ou resarcimentos que possuem “valor esperado” diferente de zero.

157. Já pela perspectiva do poder público, a resolução das divergências também tem valor, uma vez que extingue riscos de derrotas em processos judiciais e/ou arbitrais, e sem incorrer nos custos administrativos internos necessários à gestão desses processos.

158. Por fim, uma outra diferença em relação aos processos de relicitação é que, na repactuação contratual, há a manutenção do vínculo com a mesma Pessoa Jurídica, no caso a SPE Concessionária Aeroporto Rio de Janeiro SA - CARJ S.A. Desse modo, é evidente que os passivos da Concessionária devem ser considerados na avaliação. De forma direta, com tudo mais constante, quanto maior o passivo da pessoa jurídica concessionária, menor o valor do negócio, já que o pagamento do passivo constituirá desembolso de caixa futuro que será realizado sob a égide do contrato repactuado.

159. Assim, conceitualmente, o preço de saída é calculado da seguinte forma:

Preço de saída =

(+) Indenização dos bens reversíveis

(-) Outorgas

(+/-) Reequilíbrios

(+/-) valor referente ao encerramento das disputas/divergências

(-) passivo da Concessionária

160. Adicionalmente, os valores em caixa ao final do primeiro semestre de 2025 não fazem parte da conta.

161. Inicialmente a Concessionária apresentou cálculo de valor de saída precificado na data base de julho de 2025 que somavam mais de oito\$ 8 bilhões . Após a negociação, tal valor foi acordado em cerca de R\$ 502 milhões, se a Concessionária quitar antecipadamente a totalidade dos empréstimos e financiamentos da concessão, ou zero, se não houver quitação. Na sequência serão tratados os detalhamentos da construção do acordo.

4.9.1. Contribuições ao Sistema previstas no contrato

162. Foram descontadas as contribuições fixas e variáveis (estimadas) até o final do primeiro semestre de 2025. Dessa forma, considerando que as receitas e custos a partir do mês de julho fazem parte do modelo financeiro da repactuação, todo período do contrato de concessão é abarcado por pagamento de outorga. Somados, os valores alcançam quase R\$ 4,5 bilhões de reais.

4.9.2. Investimentos: bens reversíveis não amortizados

163. A Concessionária apresentou estimativa de indenização referente aos bens reversíveis não amortizados de R\$ 2,988 bilhões a preços de junho de 2025. Os valores incluíam previsão de investimentos realizada em 2024, mas não incluíam previsão de investimentos para o primeiro semestre de 2025. As memórias de cálculo com as metodologias utilizadas para os cálculos do valor de saída, estão em anexo neste relatório (peça 71).

164. Por outro lado, a taxa de amortização utilizada para a infraestrutura foi a taxa utilizada na contabilidade da empresa, que assumia um forte crescimento no número de passageiros.

165. Quanto ao custo histórico em si, no processo administrativo corrente, a Anac já havia avaliado e validado a integridade da base contábil dos ativos, materializada na lista de bens existentes no Aeroporto, por amostragem.

166. Considerando a complexidade de um processo de cálculo de indenização, ficou acordado entre as partes a aplicação de um redutor de 5% no valor de indenização apresentado pela Concessionária a ser considerado para fins de definição do preço de saída, R\$ 2,838 bilhões.

4.9.3. Reequilíbrios concedidos administrativamente

167. O saldo não utilizado dos reequilíbrios econômico-financeiros concedidos administrativamente, com data base de 30/6/2025 é:

		jun/25
<u>COVID-19</u>	(+) REF 2020	148.933.751
<u>Saldos dos REFs já concedidos</u>	(+) REF 2021	660.552.486
	(+) REF 2022	556.737.261
	Total	1.366.223.498

Tabela 3: Saldo de Reequilíbrios Covid

4.9.4. Passivo e pleitos

168. Conforme se vê nas demonstrações financeiras da Concessionária referente ao ano de 2023, última disponível, para além das obrigações com o Poder Concedente, os financiamentos são a outra linha de montante relevante.

Passivo e patrimônio líquido negativo	Nota	2023	2022
Circulante			
Financiamentos	14	204.991	203.872
Arrendamentos	15	2.999	3.794
Fornecedores e contas a pagar		80.230	42.419
Obrigações sociais e trabalhistas		25.731	24.423
Adiantamento de clientes	16	18.195	18.509
Tributos a pagar		9.052	54.458
Outros Passivos	18	297	437
		<hr/> 341.495	<hr/> 347.912
Não circulante			
Financiamentos	14	588.508	782.323
Arrendamentos	15	3.709	4.908
Obrigações com Poder Concedente	17	19.027.748	17.573.707
Adiantamento de clientes	16	82.042	92.833
Provisão para contingências	19	3.068	2.983
		<hr/> 19.705.075	<hr/> 18.456.754
Patrimônio líquido negativo	20		
Capital social		5.711.961	5.711.961
Prejuízos acumulados		<hr/> (6.360.431)	<hr/> (6.848.372)
		<hr/> (648.470)	<hr/> (1.136.411)
Total do passivo e do patrimônio líquido negativo		19.398.100	17.668.255

Tabela 4: Total Passivo e PL

169. Durante as negociações, a Concessionária indicou que realizaria pré-pagamento da totalidade do financiamento e apresentou informações que demonstraram que o saldo do financiamento ao final do primeiro semestre de 2025 seria equivalente a R\$ 502 milhões de reais, em valores nominais.

170. O pré-pagamento faz com que as parcelas de financiamento não sejam incluídas no modelo financeiro, aumentando o valor presente líquido do modelo e, consequentemente, da Contribuição Inicial Mínima. Desta forma, se houver pré-pagamento, não deveria haver a

dedução do valor de cerca de R\$ 502 milhões no preço de saída, de forma que foi previsto a recomposição desse valor caso comprovada a sua antecipação.

171. Entre as divergências tratadas no âmbito da negociação, há as que diminuem o valor de saída, apresentadas pelo Poder Público, e há as trazidas pela Concessionária, conforme comentados a seguir.

4.9.4.1. Reprogramação das contribuições fixas

172. A possibilidade de reprogramação das Contribuições Fixas é prevista na Lei 13.499/17. O procedimento foi realizado uma única vez para a concessão do Aeroporto do Galeão, em 2017.

173. A reprogramação foi efetuada após a Concessionária realizar antecipação de parte das parcelas de contribuição fixa, postergando outras parcelas para o final do contrato, com correção pela taxa de 6,81% ao ano, mantendo-se o valor presente líquido do fluxo de pagamentos, conforme previsto em lei.

174. O entendimento da Agência é de que tal postergação deve ser revertida em caso de rellicitação, e isto foi posto no 6º Termo Aditivo ao contrato de concessão assinado pelas partes, que tratou da rellicitação.

3.33.5 os valores não pagos de Contribuição Fixa originalmente pactuadas no Contrato de Concessão e reprogramados por meio do Termo Aditivo nº 001, de 18 de dezembro de 2017, sendo certo que, para efeitos desse desconto:

3.33.5.1 serão consideradas as seguintes datas de vencimento e valores:

Data Valor (R\$)

07/05/2020 195.608.539,00

07/05/2021 760.755.520,00

07/05/2022 760.755.520,00

3.33.5.2 a parcela da Contribuição Fixa com vencimento em 07 de maio de 2023 e as demais parcelas anuais da Contribuição Fixa serão consideradas no valor de R\$ 760.755.520,00 (setecentos e sessenta milhões, setecentos e

cinquenta e cinco mil, quinhentos e vinte reais).

3.33.5.3 os valores das Contribuições Fixas serão reajustados na forma do item 2.1.1.

175. Tais valores estão na data base contratual de novembro de 2013. A reversão da reprogramação, a preços de junho/2025, soma 3,277 bilhões de reais considerados no preço de saída.

Reversão Reprogramação CF 2020	373.314.944	3.277.088.014,14
Reversão Reprogramação CF 2021	1.451.886.535	
Rerversão Reprogramação CF2022	1.451.886.535	
Reversão Reprogramação CF2023	169.872.565	

Tabela 5: Valores de Reversão de Reprogramação

176. A Concessionária, por sua vez, manifestou discordância com o posicionamento do poder público quanto à questão, inclusive durante todo o processo de negociação dos termos estabelecidos no Anexo 12 do Contrato de Concessão - Rellicitação.

4.9.4.2. ATAERO e Adicional de Tarifa de Embarque Internacional

177. Trata-se de uma Notificação de Lançamento recebida, em 11/12/2018 acerca da cobrança de valores supostamente devidos a título de Adicional de Tarifa Aeroportuária ("ATAERO") e Adicional de Tarifa de Embarque Internacional ("TEI") no período de agosto de 2014 a dezembro de 2016 e agosto de 2014 a dezembro de 2017, respectivamente.

Ocorre que havia uma diferença entre a interpretação do Ministério e da Concessionária. Isso porque o Ministério entendia que o recolhimento desses adicionais deveria ocorrer à medida em que os valores fossem cobrados dos usuários, mediante emissão de fatura, no regime de faturamento independente do pagamento. Já a Concessionária entende que o repasse dos valores deve se dar a partir do recebimento do valor, com regime de caixa, ou seja, do efetivo pagamento.

178. No âmbito da negociação, o Ministério concordou em não descontar para o cálculo do valor de saída nenhum valor referente ao ATAERO.

4.9.4.3. Pleitos da Concessionária negados pela Anac ou não avaliados administrativamente (“Disputas ou Divergências”)

179. Durante a execução do contrato existiram divergências sobre reequilíbrios financeiros, algumas já formalizadas em processos administrativos junto à Anac e outras somente apresentadas durante os trabalhos desta comissão de solução consensual.

180. Dos processos administrativos, alguns pleitos já haviam sido negados administrativamente pela Agência. Em outros houve solicitação de sobrerestamento do processo pela concessionaria.

181. A Concessionária não chegou a instaurar processo arbitral em relação aos pleitos administrativos negados pela ANAC, tampouco fez pedido administrativo de reequilíbrio em relação a algumas das divergências trazidas no processo de solução consensual. Ela tomou a decisão de não adotar essas medidas, tendo em vista a iminência do início da negociação, por considerar que seria uma postura mais adequada à busca de uma solução negociada.

182. Esta seção apresenta estes pleitos divergentes. A tabela abaixo resume os valores de cada pleito da concessionaria não acolhido pela Anac, até o momento. Cada divergência será detalhada a seguir.

Item	Valor Incontroverso	Divergências
Divergências REEF COVID já		
2020	148.934	29.425
2021	660.552	94.655
2022	556.737	27.346
Divergência REEF COVID ainda não		
2023	450.402	149.397
2024		356.855
2025		158.441
OPP - Indenização		1.341.154
REEF SDU		2.610.378
REEF TPS01		547.385
REEF Tabela 11	54.428	
Processos judiciais		649.551
Total	1.871.054	5.964.587

Tabela 6: Resumo das Disputas

a) Reequilíbrios econômico-financeiros COVID-19 decididos administrativamente:

183. As divergências apresentadas pela Concessionária em relação ao cálculo dos reequilíbrios COVID de anos anteriores ainda não eram objeto de arbitragem, mas foram contabilizadas para caracterização da estimativa de divergência. Tais divergências consistem na diferença entre o valor apresentado pela Concessionária e o valor concedido pela Agência de reequilíbrios econômico-financeiros relativos ao tema. A metodologia de cálculo utilizada pela Anac apresenta diferenças do modelo da Concessionária principalmente no que tange ao valor utilizado para o PIB, que é o principal macro indicador para o driver mais significativo, que é a demanda de passageiros.

b) Reequilíbrios econômico-financeiros COVID-19 ainda não decididos administrativamente:

184. O pleito referente ao reequilíbrio de COVID do ano de 2023 foi formalizado no processo administrativo 00058.021784/2024-20. O pedido inicial da Concessionária requeria o reconhecimento do reequilíbrio econômico-financeiro no valor de R\$ 599 milhões (valores de junho de 2025) em razão de prejuízos imputáveis à Pandemia de COVID-19.

185. A área técnica emitiu opinião concordando com o enquadramento do evento na matriz de riscos contratual e recomendando o deferimento do pleito. A área técnica, no entanto, contestou as premissas utilizadas pela Concessionária para quantificar o pleito, especialmente as relacionadas ao crescimento da movimentação de passageiros e as estimativas de custos do cenário contrafactual. Desse modo, o pleito foi quantificado pela área técnica no montante de R\$ 450 milhões (valores de junho de 2025).

186. Considerando as negociações em curso, a Concessionária requereu a suspensão do andamento processual desse pedido. Desse modo, em que pese não existir uma decisão administrativa definitiva da Agência quanto ao assunto, adotando-se o valor calculado pela área técnica, verifica-se que existe uma divergência entre ANAC e Concessionária no valor de R\$ 149 milhões quanto ao montante devido em razão do reequilíbrio COVID do ano de 2023.

187. Dito de outro modo, para fins da negociação, é razoável considerar o valor calculado pela área técnica como um “valor incontroverso”, isto é, um valor que a Agência reconhece devido à Concessionária. De outro lado, o adicional pleiteado pela Concessionária é abarcado no valor das controvérsias que se pretende solucionar definitivamente com a celebração da negociação, visto que possivelmente poderia vir a ser reclamado em sede arbitral.

188. Para os anos de 2024 e 2025 a Anac entende que não caberia mais reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão decorrente da COVID-19, considerando o crescimento da movimentação de passageiros no aeroporto ocorrido em 2024.

189. A Concessionária, por sua vez, entende que caberia reequilíbrio, porque, no seu entendimento, ainda perduram efeitos diretos da COVID-19 na demanda do aeroporto. O valor estimado pela Concessionária referente ao desequilíbrio no ano de 2024 seria de pouco mais de R\$ 356 milhões e, o referente à 2025, até 30 de junho de 2025, seria de cerca de R\$ 158 milhões.

c) Obras do Poder Público e Reequilíbrio Econômico-Financeiro - perdas receita comercial TPS01

190. O Contrato de Concessão previu que o recebimento do Aeroporto pela Concessionária ocorreria antes da conclusão da execução de algumas obras, as quais continuariam, mesmo após o início da operação do Aeroporto pela Concessionária, a ser executadas pela Infraero, conforme previsto na Seção VII – Das Obras do Poder Público, do Capítulo II do Contrato de Concessão, com a possibilidade de assunção pela Concessionária mediante reembolso. Tais obras de responsabilidade do Poder Público, dentre as quais estavam as obras no TPS01 e várias outras, foram listadas no Anexo 3 do Contrato de Concessão.

191. Contudo, durante a execução contratual, sugiram entraves e controvérsias sobre o tema, tendo a Concessionária alegado inexecução de tais obras por parte da Infraero, incluindo as obras do TPS01.

192. A despeito das discussões quanto à possibilidade, contratualmente prevista, de assunção de tais obras pela Concessionária e consequente reembolso, a Concessionária apresentou cálculo referente à indenização que entendia devida pelo não recebimento do ativo nas condições previstas para tais “Obras do Poder Público”, bem como pela perda de receita comercial do TPS01. O cálculo de seu pedido foi, então, baseado no dano patrimonial que alega ter sofrido e tem como premissa a metodologia de remuneração do contrato de concessão, que se resume à aplicação de IPCA+ WACC, alegando que caso de um investimento em algum outro projeto, o retorno mínimo esperado seria a WACC.

193. Com relação ao pleito de entrega das obras, a Anac entende que não há direito da Concessionária em receber ressarcimento por obra que não tenha realizado.

194. E quanto ao pedido de perda de receitas, esse foi protocolado pela Concessionária na Agência, tendo seu sobrelemento solicitado considerando a negociação em curso. A visão preliminar da Agência é que não há enquadramento na matriz de riscos do contrato de concessão, o que não afasta a possibilidade de haver responsabilidade do Poder Público por consequências da não entregas prometidas no contrato de concessão. Deste modo, a matéria foi incluída nas divergências, isto é, pleitos da Concessionária que foram pacificados em prol da celebração do presente acordo, conforme Tabela 7 apresentada adiante nesse relatório.

d) Reequilíbrio Econômico-Financeiro - Assimetria Regulatória Santos Dumont

195. A Concessionária apresentou à ANAC pedido de reequilíbrio econômico-financeiro, por meio do processo SEI nº 00058.071903/2022-23, por entender que há assimetria regulatória no tratamento pela Agência e Poder Público nos seguintes aspectos:

- a) Questões relacionadas ao Sistema Multi-aeroportos do Rio de Janeiro (SMA-RJ):
 - i. tratamento contraditório e não isonômico ao adotado no Sistema Multi-aeroportos de Minas Gerais (SMA-MG), que culminou na delegação do Aeroporto Carlos Drummond de Andrade – Pampulha ao Estado de Minas Gerais e sua subsequente concessão com diretrizes distintas àquelas propostas para o Aeroporto Santos Dumont na 7ª rodada, materializando danos à Requerente, independentemente de a licitação deste ativo não ter ocorrido;
 - ii. ambiente regulatório incongruente no que tange ao tratamento e à remuneração dos voos alternados não emergenciais do Aeroporto Santos Dumont que utilizam o Aeroporto do Galeão;
 - iii. coordenação do espaço aéreo da Área de Controle Terminal do Rio de Janeiro (TMA-Rio) favorecendo as operações do Aeroporto Santos Dumont em detrimento do Galeão;
- b) Questões contratuais:
 - i. Indicadores de Qualidade de Serviço – IQS e nível de serviço;
 - ii. previsão de penalidades sem disposição normativa;
- c) Questões regulatórias:
 - i. requisitos para Certificação Operacional de Aeroportos;
 - ii. reclassificação do porte das aeronaves;

196. A ANAC já decidiu administrativamente a matéria, indeferindo os pedidos. Deste modo, para fins da negociação, a matéria foi incluída nas divergências, isto é, pleitos da Concessionária que foram pacificados em prol da celebração do presente acordo, conforme Tabela 7 apresentada adiante nesse relatório.

e) Reequilíbrio Econômico-Financeiro - Tabela 11

197. Trata-se de reajuste não realizados pela Agência nos valores que definem a carga como sendo de alto valor, com impactos em enquadramento em tabelas de tarifação de armazenagem e capatazia.

198. A Concessionária protocolou pedido de reequilíbrio econômico-financeiro, autuado sob o processo 00058.057254/2021-77, referente ao reajuste não realizado pela Agência na Tabela 11 do Anexo 4 do Contrato de Concessão, que define os valores de cargas consideradas como de alto valor.

199. Considerando as negociações em curso, a Concessionária requereu a suspensão do andamento processual desse pedido. Dessa forma, diante do exíguo tempo decorrido entre o pedido inicial e o pedido de suspensão de andamento do pleito, não houve tempo hábil para a formalização de análise inicial da área técnica sobre o assunto.

200. Entretanto, o evento narrado pela Concessionária trata-se de aplicação direta da matriz de risco contratual. Trata-se da incidência da cláusula 5.2.10 face ao descumprimento das obrigações contratuais dos itens 3.2.1, 6.3, 6.4, 6.5 e 6.14, tendo em vista o reajuste extemporâneo das Tarifas prevista na Tabela 11 do Anexo 4 – Tarifas do Contrato de Concessão.

201. Assim, mesmo em avaliação preliminar, a ANAC entende que o evento está alocado como risco do Poder Concedente. Inclusive, pleito baseado no mesmo evento já foi protocolado pela Concessionária do Aeroporto Internacional de Campinas (Viracopos) sob o número 00058.070601/2024-08 e atualmente encontra-se em fase de diligências para apuração do valor devido à Concessionária.

202. No caso do pleito protocolado pela Concessionária do Aeroporto do Galeão, avaliação preliminar não identificou inconsistências nas informações apresentadas para a quantificação do valor pleiteado pela Concessionária.

203. Dessa forma, ainda que não exista decisão administrativa sobre o pleito, o montante de R\$ 55 milhões, apresentado pela Concessionária, foi considerado como valor incontrovertido, visto consistir em uma estimativa razoável do valor se encaminhava para ser deferido em sede administrativa.

f) Processos judiciais

204. No âmbito das disputas entre as partes, relacionam-se os seguintes processos judiciais em aberto, objeto de renúncia, conforme item 3.7.5, *viii*, da minuta do Termo de Autocomposição anexa:

i.Processo nº 1059865-19.2021.4.01.3400

Objeto: Reequilíbrio em função de: (i) erro no primeiro reajuste tarifário, (ii) falta de receita por áreas ocupadas por massas falidas, (iii) aumento inesperado no custo da energia elétrica, (iv) revogação da isenção de IOF sobre operações de crédito pelo BNDES, e (v) revogação da isenção de PIS/COFINS sobre receitas financeiras.

ii.Processo nº 1059880-85.2021.4.01.3400

Objeto: Reequilíbrio em função de: (i) deterioração de estruturas dos sistemas de pistas, pátios, viário, elétrico e de pontes fixas do TPS1 e 2; e (ii) não atendimento às exigências para alfandegamento do TECA e para licenciamento do sistema de combate a incêndio.

iii.Processo nº 1089488-31.2021.4.01.3400

Objeto: Revisão do cálculo da contribuição fixa originalmente com vencimento em 07.05.2020, antecipada pelo Termo Aditivo 001/2017, em razão da postergação legal de seu vencimento, conforme estipulado pela Lei 14.034

4.9.5. Valor de Saída

205. O valor acordado em negociação foi de zero reais, no caso de não haver quitação antecipada do financiamento, e de R\$ 502 milhões caso a concessionária comprove a quitação antecipada. As memórias de cálculo com as metodologias utilizadas para os cálculos do valor de saída, estão em anexo neste relatório (peça 71).

206. Temos então um cenário de precificação, considerando a indenização dos investimentos em bens reversíveis não amortizados, reequilíbrios administrativos, COVID-19, outorgas devidas, reequilíbrio da Tabela 11 (cargas), pré-pagamento dos financiamentos, conforme mostra a Tabela abaixo, que também resume os montantes relativos às divergências existentes, de ambas as partes.

Item	Valor (em R\$1.000.000)
(+) Investimentos em bens reversíveis não amortizados	2.838
(+)Reequilíbrios já concedidos administrativamente	1.366
(+)Valor incontroverso COVID 2023	450
(-) Outorgas contratuais até 30/06/3025	-4.483
(+)REEF Tabela 11 Contrato de concessão	54
(-) Financiamento	-502
Subtotal	-277
Divergências	
(-) Reversão da reprogramação	-3.277
(+) Pleitos da Concessionária	5.965
Valor de saída final, sem quitação do financiamento	0
Valor de saída final, com quitação de Financiamento	502

Tabela 7: Precificação do Valor de Saída

207. Se a resolução das divergências não fosse incluída na negociação, o valor de saída incontroverso seria negativo em R\$277 milhões. No entanto, como já dito, a resolução das disputas é pré-condição para o acordo e uma das suas principais vantagens.

208. A precificação dessas divergências é matéria complexa, depende de avaliação de cada parte sobre probabilidade de vitória em contenciosos judiciais e arbitrais. Algumas simulações de cenário podem ajudar a compreender as avaliações internas para alcançar o valor final acordado. As simulações de cenário, que servem apenas para ilustração, assumem probabilidade de vitória de ambas as partes para imputação do que seria o valor de saída em cada cenário.

209. No primeiro cenário, assume-se que o pleito de reprogramação da ANAC tem 100% de êxito, e os pleitos da Concessionária também tem 100%. Neste caso, e mantidos os outros parâmetros (valor de investimentos em bens reversíveis e descontos de outorgas, por exemplo), o valor de saída seria de R\$2,4 bilhões de reais.

210. No segundo cenário, as probabilidades de êxito são alteradas para 50%, e seguindo as mesmas premissas o valor de saída ainda seria positivo, de mais de um bilhão de reais.

211. O último cenário é apenas um exemplo de valor atribuído de probabilidade para o pleito de reprogramação (80%) e os pleitos da Concessionária (48%) que chegam a um valor de saída igual a zero. O cenário tem o intuito de apoiar no entendimento de que qualquer que seja a probabilidade subjacente atribuída à vitória dos pleitos de cada lado, o acordo pressupõe que a probabilidade de êxito dos pleitos do poder público era significativamente maior do que os da Concessionária.

Simulações	Valor de saída (R\$1.000.000,00)
100% Poder Público/100% Concessionária	2.413
50% Poder Público/50% Concessionária	1.069
80% Poder Público / 48% Concessionária	0

Tabela 8: Simulações de Valores de Saída

212. Tal avaliação não considera, ainda, os ganhos de ambas as partes na extinção de riscos, bem como no encerramento de custos administrativos para gerenciamento das controvérsias.

4.10. Termo Aditivo de Transição e a data de eficácia

213. Como resultado da Proposta de Solução consensual desenvolvida no âmbito da Comissão de Solução Consensual, ficou estabelecido que será celebrado entre a Concessionária Aeroporto Rio de Janeiro S.A. e a Agência Nacional de Aviação Civil – Anac, na condição de Poder Concedente, o Termo Aditivo ao Contrato de Concessão nº 001/Anac/2014 - SBGL, que será denominado “TA de Transição”, anexa a este relatório (peça 75).

214. Tal aditivo terá por objeto a regulação do período de transição, compreendido entre a formalização da presente autocomposição e a celebração do Termo Aditivo de Repactuação, sendo que este último se dará após a concretização do procedimento de Teste de Mercado em forma de Venda Assistida.

4.11. Venda Assistida

215. Em razão das significativas alterações contratuais, que repercutem, dentre outras questões, na alteração da forma de fixação de contribuições ao sistema e na gestão do risco de demanda da concessão, a solução proposta contempla a submissão do contrato repactuado a um processo competitivo com a participação aberta ao mercado. O processo competitivo tem por fim endereçar os riscos morais e sistêmicos identificados pela Comissão e testar a adequação econômico-financeira do contrato repactuado. A realização de uma etapa de teste de mercado é uma deferência ao princípio da isonomia e da transparência, a par de confirmar a viabilidade do novo modelo contratual.

216. O procedimento consiste na oferta da integralidade das ações da sociedade de propósito específico (SPE) ao mercado. Embora a venda do controle acionário da Concessionária tenha natureza essencialmente privada, as partes acordaram que a venda será precedida de processo competitivo, realizado à semelhança de um leilão público, com fase de esclarecimentos e possibilidade de impugnação e recursos em sessão pública. É dizer, o processo competitivo será precedido de publicação de Edital pela Anac, o qual tratará das regras do certame e será concebido de forma análoga às previsões legais relativas a concorrências públicas aplicadas a concessões, seguindo as previsões contidas na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995; Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, regulamentada pelo Decreto nº 2.594, de 15 de maio de 1998; Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, no Decreto nº 7.624, de 22 de novembro de 2011 e; subsidiariamente, pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e demais normas vigentes sobre a matéria.

217. O critério a ser utilizado no leilão é o de maior oferta de valor da contribuição inicial, observados requisitos de capacidade técnica, capacidade financeira e regularidade jurídica e fiscal dos interessados. O valor mínimo de contribuição inicial foi estipulado em R\$

932.833.191,54 (novecentos e trinta e dois milhões, oitocentos e trinta e três mil, cento e noventa e um reais e cinquenta e quatro centavos) (a preços de julho de 2025).

218. O Edital preverá garantia de proposta, a qual deve ser entregue juntamente com envelope de proposta de preço antes da realização da sessão pública de leilão. A atual controladora da Concessionária está habilitada a participar da sessão pública e deve apresentar envelope com proposta econômica apenas no caso de ofertar um valor de contribuição inicial maior do que o valor mínimo previsto no Edital. Nessa hipótese, estará dispensada de apresentar garantia de proposta, mas estará sujeita a multa específica a ser aplicada nos casos em que, pelo Edital, a garantia de proposta seria executada. A Concessionária participará da fase de lances oral no caso de preencher os requisitos do edital (estar entre as três melhores propostas ou no intervalo de 90% do maior valor ofertado), assim como os demais proponentes.

219. Se não houver proponentes além da atual Controladora da CARJ, o Processo Competitivo será encerrado, sendo essa declarada a vencedora. Neste caso, o RIOgaleão fica obrigado a assinar o termo aditivo de repactuação nos termos pactuados por esta CSC e prosseguirá com a manutenção da titularidade da controladora sobre a totalidade das ações da SPE.

220. Encerrado o certame, o vencedor deverá efetuar o recolhimento da contribuição inicial, como condição para a transferência da SPE ao novo entrante. Ainda como condição para a assinatura do contrato repactuado, será exigida a apresentação de garantia de execução.

221. As Partes convencionaram que a realização da Venda Assistida deverá ocorrer até 31 de março de 2026. Caso a Venda Assistida não seja concluída até essa data, será retomado o processo de relítilação negociada conforme acordado na CSC.

222. Ainda em vista do ineditismo da solução consensual alcançada, a Comissão decidiu que a publicação do Edital do processo competitivo será precedida de consulta pública conduzida pela Anac. A consulta privilegia a transparência e permitirá colher do mercado propostas de aprimoramento do modelo do processo competitivo e do contrato repactuado.

223. A presente Comissão estabeleceu diretrizes (peça 76) que devem ser observadas no processo competitivo e elaborou o termo aditivo do contrato repactuado (peça 73). Considerou-se, contudo, que as contribuições advindas da fase de consulta possam ser acomodadas, desde que a sua internalização seja recomendada pela Anac, não afronte as premissas do termo de autocomposição e seja acordada com a Concessionária. No caso de discordância da Concessionária, a trilha do processo competitivo e celebração de aditivo do contrato repactuado será abandonada. Em consequência, nessa hipótese, o Termo de Autocomposição perderá seus efeitos e as Partes retornam ao *status* anterior ao início do processo de solução consensual, ou seja, à relítilação.

224. Até que sejam vencidas as etapas de realização e conclusão do processo competitivo, vigorará o termo aditivo de transição. O termo disciplina o regime contratual que será observado entre a eventual aprovação, pelo TCU, da solução consensual alcançada pela Comissão, até a finalização do processo competitivo e celebração do termo aditivo de repactuação.

225. No Termo Aditivo de Transição, estabelecem-se as premissas do processo competitivo, com a estipulação clara das obrigações, assumidas pela Concessionária, durante essa fase. De modo a engajar a atuação das partes no sucesso do processo competitivo, o termo aditivo estabelece obrigações relativas a: (a) disponibilização e contratação, pela Concessionária, de sala de dados virtuais que comportará as informações históricas da SPE; (b) detalhamento das informações a serem disponibilizadas pela Concessionária; (c) atribuição ao Poder Público da supervisão das informações da sala de dados virtual e resolução de conflitos

ou divergências sobre o acesso, o fornecimento de informações ou outras questões; (d) premissas e diretrizes do processo competitivo.

226. Prevê, ainda, a manutenção da situação de suspensão do pagamento de outorgas, atualmente prevista no termo aditivo de rellicitação. O termo aditivo define, desde já, a renúncia das partes aos litígios sobre o contrato de concessão, inaugurando uma nova fase de pacificação dos conflitos outrora iniciados. Nessa linha, entabula um negócio jurídico processual por meio do qual a Concessionária se compromete a não questionar os prazos, valores e procedimentos acertados no âmbito da Comissão.

227. Por fim, estabelece os efeitos da não conclusão do processo competitivo até 31 de março de 2026. Nessa situação, as partes acordam que se seguirá a rellicitação pactuada, com a prévia estipulação do valor de indenização e a renúncia de submissão à auditoria independente.

5. VANTAJOSIDADE DO ACORDO

228. O desenvolvimento de um mecanismo robusto que regule a mutabilidade de um contrato de concessão que seja alinhado com a supremacia do interesse público e a isonomia representa um grande avanço no aparato regulatório do Estado. Esse mecanismo é essencial para enfrentar as inevitáveis mudanças políticas, econômicas e sociais que ocorrem durante a vigência de uma concessão, e sua viabilidade reflete o elevado grau de profissionalismo e o avançado estado de maturidade das instituições brasileiras. Além disso, sinaliza uma evolução na interação entre o poder público e o mercado, aumentando a atratividade dos ativos da infraestrutura aeroportuária brasileira.

229. Embora a inovação traga riscos, seu desenho, idealizado por órgãos técnicos independentes de referência (Anac, TCU, AGU) e alinhado às políticas públicas nacionais do Ministério dos Portos e Aeroportos, incorpora a mitigação desses riscos e a conformidade legal, garantindo a indisponibilidade do interesse público. Com incentivos do livre mercado na precificação, busca-se um resultado imparcial e sustentável que assegure a adequação e atualidade do serviço, não apenas o prestado pela CARJ, mas por todo o sistema. Pode-se destacar alguns pontos de vantajosidade considerados:

a) **Incentivo ao bom operador:** A medida excepcional de repactuar os termos contratuais oferece maior flexibilidade aos parceiros público e privado para se adaptarem a novas circunstâncias, possibilitando a manutenção da relação jurídica com um operador aeroportuário conceituado, que tem prestado um serviço de qualidade com lealdade e boa-fé, e que forçosamente deixaria a gestão do ativo em caso de rellicitação (ou caducidade). Isso não traz a possível manutenção da presença desse "bom" operador no mercado nacional, mas também atrai outros potenciais operadores, elevando a qualidade de todo o sistema através da concorrência. A CARJ tem atendido aos padrões de qualidade e cumprido suas obrigações originalmente pactuadas, e a insustentabilidade da situação foi exaustivamente exposta.

b) **Redução de litígios:** A solução consensual representa um grande avanço em comparação ao relacionamento contencioso observado com outros operadores, ou que seria estabelecido perante a atual concessionária, na hipótese de manutenção do curso regular da rellicitação, tal como posta nesse momento. A repactuação, ao promover o diálogo, esclarece obrigações e expectativas, prevenindo mal-entendidos e disputas judiciais ou arbitrais, reduzindo possíveis prejuízos aos cofres públicos. Além disso, a sustentabilidade do contrato e o alinhamento de interesses desincentivam a litigância, impactando positivamente não apenas a relação entre as partes, mas a gestão do contrato, a prestação do serviço, e o sistema como um todo. Uma prática de relacionamentos contenciosos extrapola a relação individual e tem um impacto sistêmico: a judicialização da discussão regulatória tem desincentivado

investimentos nos ativos e dificultado a atuação coordenada entre regulado e regulador, afetando a previsibilidade e a igualdade de condições entre regulados devido a decisões judiciais particulares, enquanto os gastos com arbitragem aumentam as contingências a serem consideradas na precificação da operação dos ativos.

c) **Continuidade no desenvolvimento de novos negócios:** Durante a elaboração da solução consensual, foi abordada a preocupação em preservar o desenvolvimento de novos negócios promovidos pela operadora atual – como centros comerciais, logísticos e de serviços – no período entre a assinatura do termo aditivo e o leilão. O instrumento é expresso em permitir a continuidade das negociações em andamento para exploração da área aeroportuária, e a consequente celebração dos respectivos contratos com termos além do período do leilão, ainda que diante da possibilidade de mudança no controle do ativo. Permitir a continuidade do desenvolvimento de negócios não é isento de riscos, pois pode incentivar agentes de má-fé a (diante da possibilidade de saída do ativo) celebrar contratos desvantajosos para o explorador do aeroporto em troca de vantagens pessoais. No entanto, ao ponderar as alternativas, concluiu-se que o desejo do atual operador de permanecer no ativo manterá intacta a sua estrutura de governança e mitigará suficientemente esse risco, que é compensado pelo potencial aumento no valor do ativo e a futura atratividade do leilão.

d) **Valorização do ativo e relação com terceiros:** Noutro aspecto positivo, a sustentabilidade do contrato e a permanência do operador qualificado favorecem o desenvolvimento de negócios com terceiros, consequente geração de empregos, incremento na infraestrutura física e comercial disponíveis, valorizando o ativo pertencente à União e sustentando a rentabilidade do negócio. Diante da expectativa de permanecer mais tempo no ativo (e na perspectiva do terceiro de lidar com o mesmo operador por mais tempo), investimentos mais vultosos e qualificados tornam-se viáveis e laços de sinergia e confiança são estabelecidos que conduzem a melhores negociações. Nesta linha, a adoção de contribuições variáveis, medidas de acordo com o sucesso do empreendimento, representa um grande incentivo para o operador e reforça o alinhamento dos interesses entre o Poder Concedente e a Concessionária. Além disso, tendo em vista um ativo mais bem amparado em termos de infraestrutura e serviços, a consequência é uma prestação de serviço de maior qualidade ao usuário.

e) **Modernização do contrato de concessão e saída da Infraero:** O programa federal de concessões aeroportuárias iniciado há mais de uma década foi marcado pela evolução do modelo regulatório e dos contratos de concessão. A repactuação de um contrato celebrado nos moldes das primeiras rodadas possibilitou a modernização de pontos e boas práticas incluídas nos contratos mais recentes, com parâmetros contratuais mais bem delimitados e pertinentes para a prestação do serviço público e atendimento ao usuário. Além disso, as atualizações regulatórias não somente favorecem a sustentabilidade econômico-financeira da Concessão, mas também traz a redução de custo regulatório, pois, ao final, o Contrato de Concessão estará atualizado para suas práticas contratuais e de modelagem mais recentes e aprovadas pelo mercado. Nessa esteira, a repactuação do contrato prevê, por exemplo, a adequação da cláusula de arbitragem, bem como a adoção do mais recente modelo de pagamento de outorgas que será implementado ao contrato repactuado e a saída da empresa estatal Infraero, atual sócia da SPE. Com efeito, a partir da 4ª rodada de concessões, haja vista a política pública adotada pelo Ministério, vislumbrou-se que o modelo adotado, com a participação da estatal, trazia desafios como a necessidade recorrente de aporte de recursos e gestão de contratos com partes relacionadas, além de outras questões gerenciais, levando o modelo a evoluir para concessões puramente privadas, sem a participação da estatal, seguindo as melhores práticas do setor.

f) **Mitigação do risco moral:** muito em virtude dos motivos acima expostos, mas principalmente pela realização do teste de mercado. Ao final, será o mercado que validará as premissas e termos da solução pactuada pelas Partes, inclusive possibilitando eventual troca de controle da Concessionária diante de proposta mais vantajosa para o interesse público. Ademais, o modelo de Venda Assistida reforça, também, o zelo para com o dever de licitar do Poder Público e a manutenção da prestação do serviço público de qualidade.

230. Em resumo, a repactuação bem implementada tem o potencial de aumentar a atratividade dos ativos brasileiros, reduzir litígios com o poder concedente, desenvolver negócios e valorizar o ativo público, beneficiando o operador e o governo, além de potencialmente resultar em uma melhor experiência para passageiros e empresas aéreas.

6. DAS MINUTAS DOS TERMOS ADITIVOS ORIUNDOS DA SOLUÇÃO CONSENSUAL

6.1. Minuta do Termo Aditivo de Repactuação (TA de Repactuação):

231. A minuta de Termo Aditivo de Repactuação, anexa a este relatório (peça 73), segue modelo usual no âmbito da gestão de contratos de concessão a cargo da Agência Nacional de Aviação Civil e está organizada em 14 (quatorze) cláusulas, além do preâmbulo, ao longo das quais endereçaram-se os diversos aspectos da renegociação contratual ora proposta. Referido termo aditivo será assinado após a conclusão da Venda Assistida.

232. Segundo a distribuição topográfica das alterações contratuais propostas, a **cláusula primeira** delimita o objeto do termo aditivo, com sugestão de expressa menção ao documento onde constarão os termos e condições pactuadas nesta Solução Consensual, qual seja, o Acórdão de aprovação do Plenário desta Corte de Contas, para fins de organização e registro documental quanto aos fundamentos de mérito do aditamento contratual, conforme boa prática adotada na Agência. A **cláusula segunda** traz alteração do sumário do Contrato de Concessão, para o fim de excluir a “Seção VII – Das Obras do Poder Público”, inserida no “Capítulo II – Do objeto” do Contrato, tanto em função das controvérsias que já suscitou, como em conformidade com a saída da Infraero, considerando que tais obras eram originalmente de sua responsabilidade

233. A **cláusula terceira** é responsável por trazer as alterações do “Capítulo I - Das Disposições Iniciais” do Contrato, as quais consistem na adequação de algumas das definições existentes, exclusão das definições de: “Contribuição Mensal”, considerando a alteração no modelo econômico decorrente da mudança na forma de contribuição, de fixa para variável, gerando a extinção da contribuição mensal; e da definição de “Controle do Acionista Privado”, considerando a saída da Infraero.

234. Também promoveu a inclusão de novas definições pertinentes à repactuação, a saber: “Contribuição Inicial”, “Ressarcimento”, “Repactuação”, “Reflexos Tributários Decorrentes da Repactuação” e “Venda Assistida”.

235. E por fim, essa cláusula terceira tratou da exclusão dos Anexos: “3 – Obras do Poder Público”, “12 – Relicitação”, “13 – Transição” (incluído por meio do Termo Aditivo de Transição), além da exclusão do item 1.12 referente à Relicitação, e inclusão de menção ao “Anexo 14 – Procedimentos para Aplicação da Penalidade de Multa”, na listagem dos anexos contratuais.

236. A **cláusula quarta**, por sua vez, trata das novas condições estabelecidas para as Contribuições ao Sistema, que incluem uma Contribuição Inicial decorrente da oferta a ser

realizada no âmbito do procedimento de Venda Assistida, além de uma Contribuição Variável em alíquota de 20% (vinte por cento) incidente sobre as receitas brutas da concessão. A cláusula também discorre sobre a possibilidade de abatimento da Contribuição Inicial por meio do recolhimento dos tributos que serão originados do impacto fiscal causado pela movimentação contábil da repactuação e do ressarcimento devido aos acionistas em razão da antecipação do pagamento dos empréstimos e financiamentos da concessão.

237. Nessa mesma cláusula quarta também se excluiu as demais previsões contratuais relacionadas às “Obras do Poder Público”.

238. A **cláusula quinta** refere-se a alterações do “Capítulo III - Dos Direitos e Deveres” do Contrato de Concessão.

239. Na “Subseção III – Das Atividades Operacionais” houve mera atualização e padronização da previsão contratual relacionada a necessidade de a Concessionária coordenar-se com os órgãos de controle do espaço aéreo para garantir a capacidade do sistema de pistas, em conformidade com a redação das rodadas mais recentes.

240. Na “Subseção VI – Da Governança Corporativa” foi feita a supressão das menções à “Contribuição Mensal”, ora extinta no bojo da repactuação.

241. Na “Subseção VII – Do Capital Social” a redação foi ajustada para tratar da possibilidade de redução do capital social, em conformidade com a redação das rodadas mais recentes.

242. Na “Subseção X – Dos Seguros”, também em consonância com a modernização contratual foi proposta: (i) a supressão do prazo de antecedência mínima para comprovação da renovação das apólices de seguro de forma a aumentar o prazo para a Concessionária comprovar o cumprimento da obrigação, (ii) a possibilidade de comprovação da referida renovação por meio de certificados de renovação para tornar mais célere sua análise e facilitar a obtenção do documento pela Concessionária junto às seguradoras, (iii) a determinação para disponibilizar os comprovantes de pagamento do prêmio do seguro quando solicitados, (iv) supressão do instrumento que trata da possibilidade de contratação de seguros pela Anac quando a Concessionária não comprovar a renovação das apólices de seguros requeridas e (v) atribuição da gestão securitária à Concessionária, suprimindo a exigência à respeito da autorização à segurados para contratação de resseguro.

243. Na “Subseção XI – Das Garantias de Execução Contratual”, além da alteração dos valores que foram atualizados para refletir as alterações na repactuação e a etapa em que se encontra a execução do contrato, outras evoluções contratuais foram incorporadas: (i) sob os mesmos fundamentos que alteraram o prazo para comprovação da renovação dos seguros, houve também a supressão do prazo para comprovar a renovação da garantia de execução; (ii) ajustou-se a data do reajuste da garantia para equivaler à eficácia do Termo Aditivo de Repactuação; (iii) decidiu-se por explicitar a necessidade de manter as garantias pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses após o término do Contrato para que não houvesse contencioso entre o que traz o subitem 3.1.74 e o subitem 3.1.71; (iv) para a utilização das garantias, viu-se por bem, em prestígio à natureza consensual e de parceria que caracteriza uma concessão, condicionar sua execução à realização de um procedimento que garanta o contraditório e a ampla defesa, ainda que tal medida já fosse prática corrente; (v) ajustes foram feitos para melhorar a precisão jurídica das normas contratuais substituindo o uso de “regulamentos da Anac” por “normas da Anac”, e explicitando as “contribuições ao sistema” como hipótese de execução da garantia para eliminar quaisquer interpretações que não incluiriam essa espécie no gênero de “obrigações pecuniárias” já previsto e, por fim; (vi) supriu-se o instrumento que trata da contratação diretamente pela Anac diante da irregularidades não sanadas.

244. A **cláusula sexta** é responsável por promover a alteração do “Capítulo V - Da Alocação dos Riscos” do Contrato. Na “Seção I - Dos Riscos do Poder Concedente”. As alterações consistem na adequação da redação do subitem 5.2.7 existente, para expressamente excetuar mudanças relacionada ao IPTU; além da inclusão dos novos subitens 5.2.17, que especifica impactos decorrentes de reforma tributária e 5.2.18, que especifica as condições dos riscos alocados em relação ao limite operacional do Aeroporto Santos Dumont. Na “Seção II – Dos Riscos da Concessionária”, procede-se a adequação da redação do subitem 5.4.3 para incluir na exceção a risco ora expressamente alocado ao Poder Concedente relacionado ao limite operacional do Aeroporto Santos Dumont; bem como do subitem 5.4.20 para suprimir a menção ao “Anexo 3 - Obras do Poder Público”, ora retirado do Contrato.

245. A **cláusula sétima** é responsável por alterar o “Capítulo VI - Do Equilíbrio Econômico-Financeiro”, com inclusão de itens e subitens de modo a delimitar as condições que poderão ensejar revisão extraordinária do Contrato diante do regime de flexibilização da limitação operacional do Aeroporto Santos Dumont.

246. A **cláusula oitava** traz alterações ao “Capítulo VIII - Das Penalidades” do Contrato, decorrente das melhorias regulatórias trazidas no bojo da presente repactuação, conforme já explicitado acima no presente relatório. Para a “Seção I – Da Advertência”, tem-se a inclusão de novos subitens 8.2.1 e 8.2.2 os quais detalham os requisitos para aplicação da advertência quando se tratar de infração contratual de baixa lesividade, as faixas de valores da receita bruta da Concessionária para fins de definição das infrações de baixa lesividade, bem como as exceções que impedem a aplicação de advertência. Na “Seção II – Da Multa”, tem-se a adequação da redação do subitem 8.4, tendo em vista a criação do Anexo 14, bem como ajustes no item 8.10 que trata do procedimento de aplicação das penalidades e no item 8.12 que versa sobre as medidas acautelatórias.

247. A **cláusula nona** promove alteração no Capítulo X do Contrato de Concessão que versa sobre as condições para Transferência da Concessão e do Controle Societário tão somente para ajustar a redação dos respectivos itens contratuais à saída da Infraero.

248. A **cláusula décima** é responsável por trazer outra relevante modernização contratual, como já explicitado acima, alterando o “Capítulo XVI - Das Disposições Finais” do Contrato, com atualização da “Seção III – Da Arbitragem”, de modo a adotar a redação padrão prevista nas últimas rodadas de concessões.

249. A **cláusula décima primeira**, por sua vez, promove alterações ao Plano de Exploração Aeroportuário – PEA, Anexo 2 do Contrato de Concessão, especialmente para exclusão dos itens 8.4 e subitem 8.4.1, relacionados a supressão do gatilho de investimento para a construção de uma nova pista, e do item 12.19 e subitens 12.19.1 e 12.19.2, relacionados à obrigação de contratação de pesquisa independente de qualidade do serviço, conforme já explicitado acima no tópico sobre a modernização contratual.

250. A **cláusula décima segunda** tem a função de promover a inclusão do Anexo 14 ao Contrato de Concessão, o qual trata dos procedimentos para aplicação da penalidade de multa, trazendo parâmetros mais objetivos para a dosimetria das multas e suas circunstâncias atenuantes e agravantes, conforme tabelas de referências A, B e C, e motivações também apresentadas no tópico sobre a modernização contratual.

251. A **cláusula décima terceira** segue padrão ordinário, de ratificação dos demais itens previstos no Contrato de Concessão, o que demarca novamente os limites objetivos do acordo formalizado no Termo Aditivo de Repactuação.

252. Por fim, a **cláusula décima quarta** especifica que as disposições previstas no novo Anexo 14 somente serão aplicadas a fatos ocorridos após a eficácia do Termo Aditivo de

Repactuação, bem como define a condição para eficácia daquele aditamento, que se dará mediante a comprovação da regular contratação da Garantia de Execução Contratual e do pagamento dos Reflexos Tributários decorrentes da Repactuação e do eventual excedente da Contribuição Inicial junto ao Fundo Nacional de Aviação Civil – FNAC, além da renúncia das partes a eventual pleito de revisão extraordinária decorrendo das alterações contratuais ora propostas.

6.2. Minuta do Termo Aditivo de Transição (TA de Transição)

253. A minuta do termo aditivo transitório ao Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro – Galeão (peça 75) tem como principal objetivo trazer ao contrato o Anexo 13 (Transição) e regular o período compreendido entre a publicação do Acórdão do TCU que dará início ao procedimento da venda assistida (assumindo-se que, ato contínuo à aprovação pelo TCU e demais instância de governança das partes, será celebrado o Termo de Autocomposição) e a assinatura do Termo Aditivo de Repactuação. Também traz provisões com vistas a regular aspectos de eventual retomada da relicitação pactuada, com vistas a definir, desde já, aspectos relacionados à indenização devida ao parceiro privado que deixará a concessão, dispensando-se, dessa forma, a realização de auditoria, além da pacificação das controvérsias existentes.

254. Sua estrutura está organizada em sete cláusulas que, além de incluir o Anexo 13 - Transição, reforçam nos itens 2.1 e 2.3 que o referido anexo terá prevalência sobre o disposto no contrato ou demais anexos.

255. Já no Anexo 13 se estabelece no seu item 1.1 as definições das inovações contratuais como “Termo Aditivo de Repactuação”, “Venda Assistida”, “Relicitação Pactuada” e “Repactuação”.

256. Destaque-se que tal Anexo explicita na seção “3. Venda Assistida” que o objetivo do novo instituto é verificar a adequação econômico-financeira do eventual contrato repactuado por meio de um procedimento competitivo cuja integridade dependerá da colaboração da atual concessionária em fornecer informações detalhadas sobre a operação do ativo aos eventuais proponentes.

257. Tal mecanismo apresenta a peculiaridade de ter a Concessionária que busca vender a participação como fonte e detentora das informações a partir das quais as propostas serão formuladas, além de potencial concorrente. Esta condição pode favorecer uma assimetria de informações maior do que a que está posta, demandando uma norma individual e específica que iniba contatos anticoncorrenciais e induza a um ambiente concorrencial mais isonômico.

258. Neste sentido, o documento traz disposição que reforça a necessidade de tratamento isonômico entre os proponentes através de um período de comunicação regulada da Concessionária visando buscar que nenhuma parte tenha acesso a quaisquer informações da atual concessionária que não sejam disponibilizadas aos demais. Neste período todos os contatos com os potenciais concorrentes deverão ser comunicados à Anac e medidas de controle devem ser tomadas para que todas as informações compartilhadas durante os contatos sejam disponibilizadas aos demais.

259. Em relação aos aspectos financeiros no caso da Venda Assistida, o item 3.6 e seguintes estabelece o valor de zero para haveres e deveres entre as partes, incluindo investimentos e reequilíbrios até 30 de junho de 2025, além da quitação de todas as contribuições ao sistema devidas até essa data. Há, entretanto, a previsão de reembolso aos acionistas atuais caso seja comprovado o pagamento antecipado dos empréstimos e

financiamentos da concessão, cujo saldo foi levado em consideração para que se chegasse ao valor zero.

260. Ainda, em que pese o modelo financeiro ter sido elaborado considerando como data base o dia 30 de junho de 2025, a Concessionária, em sua composição acionária atual, continuará operando o ativo por algum tempo, até que as alterações decorrentes do procedimento de venda assistida sejam efetivadas, sejam elas pela manutenção dos acionistas atuais da companhia ou não.

261. Nesse sentido, em caso de procedimento competitivo em que os acionistas atuais não saiam vencedores, a geração de caixa auferida pela prestação do serviço público e pela exploração do sítio aeroportuário compreendida nesse período deverá ser mantida na concessão, com o objetivo de evitar a percepção de vantagens indevidas do ativo durante o interstício transitório, além de manter o valor presente líquido calculado pelo modelo econômico-financeiro do projeto, que será levado a leilão em procedimento de venda assistida.

262. Para tanto, ficou parametrizado o valor de R\$ 18,649 milhões, por mês, a ser mantido pelos atuais acionistas entre julho de 2025 e a data da venda assistida, valor equivalente ao fluxo de caixa livre para a firma (*Free Cash Flow to Firm* – FCFF) calculado no modelo financeiro, sem desconto dos tributos sobre o lucro (IRPJ e CSLL), já que somente após a repactuação é esperado que a concessionária passe a auferir lucros e realizar desembolsos a esse título. No período posterior ao procedimento competitivo, até a data da eventual efetivação da troca de controle da Concessionária, deverá ser mantido valor equivalente às Receitas Tarifárias e Não Tarifárias da concessão, descontado dos custos operacionais e das despesas administrativas de cada competência.

263. Ressalta-se que, em função do desconto do CAPEX de manutenção no cálculo do FCFF, já parametrizado, não há previsão no termo aditivo transitório de indenização pelos investimentos em bens reversíveis realizados após o dia 30 de junho de 2025, que seriam devidos aos acionistas atuais em caso de troca do controle acionário.

264. Além disso, as partes acordaram pela desnecessidade da contratação de empresa de auditoria independente para certificação do cálculo desses valores, uma vez que eles serão abatidos dos valores de caixa a serem mantidos na concessão, conforme os procedimentos explicitados acima.

265. Quanto aos contratos com terceiros, abarcados pelo capítulo 4.8 “Investimentos com terceiros” deste relatório, o item 3.14 – que detalha os processos de investimentos que serão aprovados pela Agência –, acolhe, com expressa anuência de todos os integrantes da presente Comissão, a preocupação da Concessionária em garantir que não haja interrupção das relações negociais estabelecidas ou em processo de estabelecimento de forma que não se prejudiquem os aspectos operacionais nem a atratividade econômico-financeira do ativo que poderia restar prejudicada em caso de uma moratória nas negociações de eventuais empreendimentos e atividades a serem explorados no complexo aeroportuário.

266. Essencial ao instituto proposto no Anexo 13, o documento destaca o compromisso da Concessionária em contribuir com o procedimento posto e envidar os melhores esforços para o sucesso do mecanismo.

267. Traz-se determinação que, no caso de a venda assistida não ser bem-sucedida, haverá a retomada do processo de rellicitação, na forma definida na seção “4. Rellicitação Pactuada”.

268. Ficou acordado, ainda, que em caso de insucesso da rellicitação, a Concessionária “ratifica o compromisso de contribuir e não dificultar ou perturbar a atuação da Anac e de

possíveis concorrentes no processo de rellicitação, envidando os melhores esforços para o bom e regular andamento dos atos do processo de rellicitação, incluindo, mas não se restringindo, ao fornecimento de informações e documentos necessários à garantia da competitividade do processo licitatório, franqueamento de acesso para visitação do ativo nos termos do futuro edital, abstenção da adoção de medidas protelatórias ou impeditivas da rellicitação - em qualquer esfera, grau ou instância -, devolução dos bens reversíveis em condições adequadas a sua finalidade pública, eficiência e postura colaborativa na transição da gestão e operação aeroportuárias ao novo operador, até os atos finais de natureza pós contratual, sem risco ou prejuízo à qualidade do serviço público, durante todo o período”.

269. Ademais, quanto aos valores de indenização na rellicitação pactuada, as partes “*acordam em fixar o valor de R\$ 0,00 (zero reais) para indenização, considerando-se os valores de haveres e deveres calculados até a data de 30 de junho de 2025*”.

270. As Partes também acordaram pela dispensa da contratação de empresa de auditoria independente para certificação do cálculo da indenização devida pelos investimentos em bens reversíveis não amortizados, realizados a qualquer momento.

271. Dos valores de investimento realizados após 30 de junho de 2025 seriam descontados valores de contribuição fixa e variável na forma prevista no contrato de concessão.

272. Também, diante de eventuais controvérsias, o mecanismo para composição deverá ser o de arbitragem, havendo a renúncia pela Concessionária de quaisquer demandas administrativas ou judiciais referentes a fatos anteriores ao termo aditivo.

7. MANIFESTAÇÃO DAS GOVERNANÇAS DAS PARTES ACERCA DO RELATÓRIO

273. Findo o prazo dos trabalhos da Comissão com a produção do relatório da Comissão, foram encaminhados ofícios endereçados à ANAC (peça 46 e 48), à Secretaria Nacional de Aviação Civil (SAC/MPOR) (peça 44 e 45) e à Concessionária CARJ (peça 49 e 50), solicitando manifestação do órgão de governança competente acerca das minutas dos termos de autocomposição (peças 70), e respectivos anexos (peças 71-77), bem como da minuta deste relatório final (peça 78).

274. A ANAC, em resposta (peças 52, 53, 60 e 61), registrou que a Diretoria Colegiada foi cientificada da matéria na 5ª Reunião Administrativa Eletrônica da Diretoria Colegiada, realizada nos dias 10 a 14 de fevereiro de 2025, tendo sido aprovada, por unanimidade. Em sua manifestação, lembrou que os termos aditivos que internalizarão a solução proposta para o Contrato de Concessão serão submetidos, após a eventual aprovação pelo Plenário do TCU, aos procedimentos legais e regimentais de formalização na ANAC.

275. A agência detalha ainda que a Diretoria Colegiada tomou ciência e analisou os termos da solução proposta e “**não a objetou, trazendo, não obstante, a relevante ponderação acerca da conveniência em dilatar, o quanto for possível, o prazo do futuro edital do procedimento competitivo de maneira a viabilizar maior tempo para formulação de propostas por potenciais concorrentes. Assim, com o aval da instância decisória e feita esta consideração, a SRA mantém-se autorizada a dar continuidade à pactuação do acordo junto a esse i. Tribunal de Contas da União, se aprovado em Plenário**” (peça 53, parágrafo 3).

276. Por fim, apontou erro material composto de incompatibilidade entre o texto do anexo “Diretrizes para oferta da transferência de controle ao mercado” e “Termo de

Autocomposição”, item 3.8.4. O texto das diretrizes foi ajustado, conforme sugestão definindo que a gestão do VDR e controle de acesso será feita pelo poder público.

277. O Ministério dos Portos/ SAC (peça 62) “manifesta sua concordância com as propostas de solução apresentadas e os respectivos documentos supramencionados, incluindo o Relatório CSC-GRU, conforme fundamentos expostos na Nota Técnica nº 22/2025/DOPR - SACMPOR/SAC-MPOR, bem como manifestação da Consultoria Jurídica junto a este MPor, nos termos do Parecer nº 33/2025/CONJUR-MPOR/CGU/AGU” (peças 63 e 64).

278. A concessionária Rio Galeão (peça 54) informa que a solução foi aprovada “por unanimidade de todos os membros do Conselho de Administração do CARJ (“Conselho”) em reunião realizada em 19 de fevereiro de 2025.” Traz ainda a informação que “os Conselheiros representantes do Acionista Privado enfatizaram que, diante da decisão do Governo Federal de desinvestir a participação do Acionista Público no Aeroporto, tornou-se necessária a busca de um novo parceiro para mitigar a exposição da Companhia aos riscos empresariais e financeiros, processo que está em andamento. A conclusão deste processo é crítica e necessária para que a Concessionária possa prosseguir com o procedimento de venda assistida de ações da Companhia (“Teste de Mercado”).

279. Por fim, o RIOgaleão reforça que “as medidas administrativas necessárias ao Teste de Mercado, nomeadamente a consulta pública e a abertura do Data Room, estão sujeitas à assinatura e eficácia do Termo de Autocomposição e do Aditivo Transitório ao Contrato de Concessão Aeroportuária, e não da prolação de acórdão do TCU sobre o Processo de Solução Consensual” (peça 54). Tal operacionalização está em consonância com a solução, cronograma e documentações produzidos pela Comissão.

280. Diante da necessidade de busca de um novo parceiro pela Concessionária (peça 54, parágrafo 3), foi realizada uma análise sobre o possível impacto na indefinição do prazo para a assinatura do Termo de Autocomposição e seus anexos (peças 73-77), a partir da homologação pelo Plenário do TCU. Assim, ocorreram conversas entre os membros da Comissão e, em uma videoconferência no dia 6 de março de 2025, ficou estabelecido que a data limite para a assinatura do acordo será 30 de junho de 2025 ou 30 dias após a deliberação do Plenário, o que ocorrer por último.

281. Esse prazo permite que a Venda Assistida possa ocorrer no prazo limite previsto no Termo de Autocomposição (31/3/2026) e coincide com o início do fluxo de caixa do contrato repactuado.

282. Nestes termos, todos os membros da Comissão de Solução Consensual do Aeroporto do Galeão se manifestaram favoravelmente à solução desenvolvida, detalhada na minuta de Termo de Autocomposição e anexos (peças 73-77).

8. CONCLUSÃO

283. A questão central que se apresentou à presente comissão é a de um Contrato de Concessão Aeroportuária, em relíctação, na condição de insustentabilidade econômico-financeira, de um concessionário adimplente, com disputas potenciais e instauradas entre parte privada e Poder Público.

284. Em linhas gerais, a Concessionária do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão atribui a quatro causas principais as razões que levaram à situaçãoposta: a crise macroeconômica por qual passou o Brasil a partir da outorga da Concessão (ii) o descompasso entre a demanda projetada – e constante dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômico-financeiras e Ambiental (“EVTEA”) que precificaram o valor mínimo de outorga e o programa

de investimentos, dentre outros – e a demanda realizada durante a execução contratual; (iii) a crise decorrente da Pandemia do COVID-19, evento de força maior, que levou as autoridades de todas as esferas governamentais a exigirem a interrupção no deslocamento de pessoas, afetando sobremaneira o setor de infraestrutura aeroportuária, e (iv) a ocorrência de eventos que teriam causado desequilíbrio econômico-financeiro da Concessão incluindo o pleito relacionado aos impactos da pandemia do COVID-19 ao longo da execução de todo o contrato de concessão.

285. Diante deste cenário, em 10 de fevereiro de 2022 houve a solicitação de rellicitação por parte da companhia, ou seja, da devolução do ativo para realização de novo leilão de concessão. A partir de então, concluídas as etapas de análise de viabilidade técnica e jurídica do requerimento de rellicitação, a Anac instaurou procedimento administrativo visando realização de novo leilão para o Aeroporto Internacional do Galeão.

286. Diante dos desafios envolvidos em um processo de rellicitação litigiosa do ativo, concluiu-se pela solução de renegociar e redesenhar o contrato, em caráter excepcional, para que a concessão passe a ser viável e sustentável financeiramente e sejam incorporadas as melhores práticas regulatórias, de modo que, para tanto, foram produzidas, de forma consensual, as seguintes minutas anexas: Termo de Autocomposição; Termo Aditivo de Repactuação, Termo Aditivo de Transição e Oferta da Transferência Definitiva de Controle do RIOgaleão ao mercado.

287. Assim, a solução desenvolvida por esta comissão de Solução Consensual, a ser submetida ao crivo do MPTCU e do Plenário desta Corte de contas é a reformulação do contrato original, com a alteração no modelo de contribuições ao sistema, adequação das obrigações estipuladas, modernizações regulatórias e mecanismos de reequilíbrio econômico-financeiro, a serem incorporadas ao Contrato de Concessão por meio do ora denominado “Termo Aditivo de Repactuação”.

288. Antes da celebração da referida repactuação, contudo, em busca da isonomia, do dever de licitar em sentido amplo, da seleção de proposta mais vantajosa e da calibração desse novo desenho contratual, será promovida a possibilidade de uma troca de controle acionário em formato de leilão, i.e., o ativo remodelado será levado ao mercado concorrencial, motivo pelo qual esta comissão formulou diretrizes (“Oferta da Transferência Definitiva de Controle do RIOgaleão ao mercado”) a serem observadas quando da elaboração do futuro edital de referido procedimento concorrencial, ora denominado “Venda Assistida”. Sujeitar o ativo a um processo concorrencial amplo valida a adequação econômico-financeira do modelo repactuado e mitiga os riscos de criação de excedente para a atual controladora. O processo todo será transparente e a publicação do Edital do procedimento competitivo será precedida de consulta pública conduzida pela Anac.

289. Para viabilizar a sujeição do ativo ao crivo concorrencial sem que haja prejuízos à prestação do serviço, à natureza concorrencial do instrumento ou ao valor do ativo, esta comissão construiu o um termo aditivo transitório (denominado “Termo Aditivo de Transição”) que introduz regras específicas que orientam a atuação das partes no período compreendido entre sua eficácia e o procedimento competitivo para a troca da participação acionária com previsões que reforçam a isonomia, esclarecem expectativas entre o poder concedente e a controladora, e abordam aspectos financeiros importantes para o período de transição.

290. Foi feita uma avaliação de haveres e deveres, equacionando um gargalo comum em trocas de concessionárias nas rellicitações e mitigando os riscos regulatórios. Esse levantamento levou a um valor de saída (valor que a atual controladora receberá caso não permaneça no ativo) de cerca de R\$ 502 milhões, se a Concessionária quitar antecipadamente a totalidade dos

empréstimos e financiamentos da concessão, ou **zero**, se não houver quitação. O valor de saída poderá ser usado para abater a contribuição inicial, caso os acionistas atuais sejam vencedores do processo concorrencial. No cálculo foram considerados os valores referentes aos investimentos em bens reversíveis não amortizados, outorgas, reequilíbrios, bem como a resolução das divergências entre as partes.

291. Como premissa do poder público, foi definido que a Infraero, que detém 49% da participação acionária da concessão, não continuará no ativo em qualquer cenário, após a venda assistida, e receberá a sua proporção do valor de saída, bem como do caixa líquido da Concessionária, conforme regramento disposto nos documentos, até a formalização da troca de ações.

292. Com pouco mais de 10 anos de concessão do Aeroporto, a sociedade tem uma infraestrutura aeroportuária em condições muito melhores do que as entregues originalmente pela empresa pública à Concessionária, além de uma boa prestação de serviço ao usuário, que pode ser verificada com o atendimento pela Concessionária aos padrões de qualidade e cumprimento de suas obrigações originalmente pactuadas. Em termos financeiros, a União já recebeu mais de R\$ 5,5 bilhões em outorgas e receberá outros valores decorrentes do acordo aqui firmado.

293. É importante ressaltar que a solução desenhada foi escolhida em meio a diversas tentativas de se remodelar o contrato de forma mais branda e guardando a maior conexão possível com contrato original. Entretanto, nenhuma dessas tentativas foi frutífera para alcançar a viabilidade financeira do ativo. A opção de modernização contratual foi escolhida por ser a que traz mais valor à sociedade, à luz da política pública, se comparada a outras soluções disponíveis, incluindo os desafios envolvidos na manutenção do procedimento de relíctação.

294. Adicionalmente, em caso de insucesso do processo de venda assistida em prazo fixado, destaca-se que já foi pactuada uma relíctação acelerada, denominada “Relíctação Pactuada”, com acordos sobre os “blocos construtores” do valor de indenização, como outorga, investimentos em bens reversíveis e reequilíbrios, bem como sobre as divergências, pacificando, portanto, demais litígios e discussões futuras sobre o tema. Dessa forma, mesmo no caso, improvável, de impossibilidade de se executar a venda assistida, o acordo traz ganhos para execução da relíctação.

295. Dessa forma, importante destacar que, para todos os riscos identificados relacionados à solução, foram desenhados controles proporcionais, com o objetivo de ampliar a vantajosidade da solução. Nesse sentido, destaca-se a mitigação dos riscos envolvidos, como exposto nesse relatório, tanto pelos valores já recebidos e a receber pela União (conforme esse acordo); como pelo próprio ambiente consensual, com participação multilateral das contratantes, ministério setorial e órgão de controle; a pacificação de litígios; além da sujeição da repactuação à consulta pública e em seguida ao próprio mercado.

296. O desenvolvimento desse mecanismo robusto para regular a mutabilidade dos contratos de concessão é útil para enfrentar as mudanças políticas, econômicas e sociais durante a vigência de uma concessão. Alinhado ao interesse público e à isonomia, representa um avanço significativo no aparato regulatório do Estado. Ao permitir a repactuação dos termos contratuais, em conjunturas excepcionais e específicas, oferece flexibilidade, incentiva bons operadores, reduz litígios e permite a continuidade de novos negócios. Isso beneficia tanto o operador quanto o governo, modernizando os contratos de concessão e potencialmente melhorando a experiência para os usuários. A presente inovação, idealizada por órgãos técnicos independentes e alinhada às políticas públicas, mitiga riscos e garante a conformidade legal, promovendo um resultado sustentável e imparcial. A abordagem profissional e madura das

instituições brasileiras demonstrada no transcorrer das negociações tem grande valor reputacional e melhora a interação entre o poder público e o mercado, aumentando a atratividade dos ativos de infraestrutura aeroportuária. Destaca-se, também, como um ganho relevante, a renúncia da Concessionária a todos os litígios pré-existentes, com pleitos potenciais da ordem de R\$ 8 bilhões.

297. É possível afirmar que essa renegociação só é passível de ser realizada diante de uma conjuntura específica e excepcional de Política Pública, histórica, econômica e de regulação, não podendo de forma alguma se ter a pretensão de que se torne uma prática, o que poderia acarretar efeitos negativos no cumprimento dos contratos de concessão e entregas à sociedade. Nesse sentido, é ainda relevante dizer que essa solução não deve ser replicada em outros casos automaticamente, podendo sim servir de insumo para o aprimoramento normativo e regulatório. Assim, de forma alguma o que se pretende com este trabalho realizado é estabelecer regras a serem seguidas para contratos em rellicitação, pelo contrário, o fato de se precisar de solução consensual para contratos sob a égide do instituto, lança luzes sobre a necessidade de uma atuação proativa para resolução dos gargalos anteriormente debatidos e relacionados à morosidade na finalização do procedimento, para que ele seja passível de cumprido dentro dos prazos legais pelos atores responsáveis por cada etapa, a fim de ser alcançado seu objetivo precípuo insculpido na lei, de continuidade na prestação do serviço público adequado.

298. Ademais, os métodos alternativos de resolução de conflitos permitem uma maior celeridade na troca de informações e nas análises, tanto individuais como em grupo. Essa interação mais fluída e célere, possibilita que sejam alcançados resultados diferentes dos métodos tradicionais, que, em geral, tem ritos mais rígidos, demorados e grau de flexibilidade decisório menor do que os amparados no art. 26 da Lindb.

299. Ante todo o exposto, obtidas as aprovações necessárias no âmbito das estruturas de decisão das entidades representadas nesta Comissão, entende-se pela submissão do presente relatório, acompanhado de seus Anexos, e das manifestações dos membros da comissão à manifestação do Ministério Público junto ao TCU, nos termos do art. 8º da IN 91/2022, e ao Plenário desta corte de contas com proposta de que homologue a presente proposta de solução consensual para modernização do Contrato de Concessão do Aeroporto de Galeão.

ANEXO 1 – HISTÓRICO CONTRATO DE CONCESSÃO

Abril/2013: Publicação do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) relacionado à concessão do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão.

03/10/2013: Publicação do Edital de Licitação.

22/11/2013: Realização do Leilão para concessão do aeroporto.

02/04/2014: Assinatura do Contrato de Concessão para ampliação, manutenção e exploração do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão – Antônio Carlos Jobim, situado no município do Rio de Janeiro, com validade de 25 anos, podendo ser prorrogado por mais 5 anos.

07/05/2014: Data de eficácia do contrato, com a emissão da ordem de serviço.

12/08/2014: Término do período de operação assistida, iniciando as operações 100% sob responsabilidade da Concessionária.

30/04/2016: Conclusão da Fase 1B, com a entrega de investimentos em infraestrutura, incluindo a construção de novas vagas de estacionamento, novas posições para aeronaves, novo píer e implantação de novas RESAs (áreas de segurança para aeronaves).

28/06/2017: Publicação da Decisão nº 106, que resultou na inclusão de uma contribuição mensal adicional em decorrência da extinção do ATAERO.

18/12/2017: Assinatura do 1º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão, referente ao reperfilamento do pagamento das outorgas, nos termos nos termos da Portaria MTPA 135/2017 e da Lei 13.499/2017 **15/02/2018:** Assinatura do 2º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão, permitindo, por meio do cumprimento das obrigações estabelecidas na Portaria nº 93, a comercialização de espaços comerciais por prazos superiores ao término da concessão.

15/05/2020: Assinatura do 3º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão, que estabeleceu que o pagamento da contribuição variável referente ao ano de 2019 seria realizado até 18/12/2020, em virtude dos impactos da pandemia de COVID-19.

09/07/2020: Apresentação do pedido de reequilíbrio econômico-financeiro por meio do processo SEI/Anac nº 00058.018827/2020-66 em razão dos efeitos da pandemia sobre as condições de execução do Contrato de Concessão no ano de 2020.

22/12/2020: Assinatura do 5º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão, com alteração no Anexo 5, referente a Revisão do Fluxo de Caixa Marginal realizada em 2021 em razão da Revisão Extraordinária, aprovada pela Decisão nº 207, de 12 de novembro de 2020.

24/12/2020: Assinatura do 4º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão, alterando o Contrato e seu Anexo 3 – Obras do Poder Público, que ajustou o escopo de tais obras com a definição do valor global para o reembolso.

04/05/2021: Apresentação do pedido de reequilíbrio econômico-financeiro por meio do processo SEI/Anac nº 00058.024590/2021-33 em razão dos efeitos de longo prazo da pandemia sobre as condições de execução do Contrato de Concessão.

21/08/2021: Distribuição da ação do processo judicial nº 1059865-19.2021.4.01.3400 cujo objeto trata de reequilíbrio econômico-financeiro por alegação de (i) erro no primeiro reajuste tarifário, (ii) falta de receita por áreas ocupadas por massas falidas, (iii) aumento inesperado no custo da energia elétrica, (iv) revogação da isenção de IOF sobre operações

de crédito pelo BNDES, e (v) revogação da isenção de PIS/COFINS sobre receitas financeiras.

21/08/2021: Distribuição da ação do processo judicial nº 1059880-85.2021.4.01.3400 cujo objeto trata de reequilíbrio econômico-financeiro por alegação de (i) deterioração de estruturas dos sistemas de pistas, pátios, viário, elétrico e de pontes fixas do TPS1 e 2, (ii) não atendimento às exigências para alfandegamento do TECA e para licenciamento do sistema de combate a incêndio.

25/10/2021: Apresentação do pedido de reequilíbrio econômico-financeiro por meio do processo SEI/Anac nº 00058.057254/2021-77 em razão da ausência de atualização dos parâmetros de enquadramento de cargas nas faixas da Tabela 11 desde 2016, o qual foi indeferido pela Agência Nacional de Aviação Civil (“Anac”) por meio da 10ª Reunião Deliberativa, realizada no dia 14 de junho de 2022. Porém, tendo em vista o deferimento de pleito semelhante para o Aeroporto de Viracopos, a Concessionária solicitou seu desarquivamento em 09/09/2024.

10/11/2021: Apresentação incidental, sem prejuízo do pleito global, do pedido de reequilíbrio econômico-financeiro por meio do processo nº 00058.024590/2021-33 em razão dos efeitos da pandemia sobre as condições de execução do Contrato de Concessão nos anos de 2021 e 2022.

17/12/2021: Distribuição da ação do processo judicial nº 1089488-31.2021.4.01.3400 cujo objeto trata da alegação de revisão do cálculo da contribuição fixa originalmente com vencimento em 07/05/2020, antecipada pelo Termo Aditivo 001/2017, em razão da postergação legal de seu vencimento, conforme estipulado pela Lei 14.034/2020.

10/02/2022: apresentado o requerimento de relicitação pela Concessionária, com base nos problemas enfrentados pela concessão, que serão detalhados no capítulo subsequente.

11/08/2022: O ativo foi qualificado para relicitação por meio do Decreto nº 11.171, publicado no Diário Oficial em 12/08/2022.

08/11/2022: Apresentação do pedido de reequilíbrio econômico-financeiro por meio do processo SEI/Anac nº 00058.066328/2022-47 em razão dos efeitos da pandemia sobre as condições de execução do Contrato de Concessão no ano de 2022.

14/11/2022: Assinatura do 6º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão, que estabeleceu as obrigações para o período de relicitação. Esse aditivo entrou em vigor em 10/01/2023.

09/12/2022: Apresentação do pedido de reequilíbrio econômico-financeiro por meio do processo SEI/Anac nº 00058.071903/2022-23 sob o argumento da alegação de assimetria regulatória e tratamento discriminatório ao SMA-RJ.

17/02/2023: Assinatura do 7º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão, que resultou na extinção da contribuição mensal.

02/08/2023: Publicação do Acórdão nº 1.593/2023-Plenário do TCU (“Acórdão”), em resposta à consulta formulada pelo Ministro de Estado de Portos e Aeroportos e pelo Ministro dos Transportes acerca da interpretação dos artigos 14, § 2º, inciso III, e 15, inciso I, da Lei 13.4 de 2017, que trata da renegociação dos contratos de concessão.

09/10/2023: A Concessionária formalizou seu interesse em permanecer prestando o serviço público objeto do Contrato de Concessão, por meio da carta CARJ-CA-1145/2023 (peça 72) e se colocou à disposição para iniciar a etapa de renegociação com o Poder Público para definição dos novos termos contratuais, devendo ser observadas, por ambas as partes, as condições firmadas pelo TCU

04/03/2024: Requerimento do Ministério de Portos e Aeroportos para a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos do Tribunal de Contas da União, de estabelecimento de comissão de solução consensual junto ao TCU para renegociação do contrato de concessão.

20/03/2024: Apresentação do pedido de reequilíbrio econômico-financeiro por meio do processo SEI/Anac nº 00058.021784/2024-20 em razão dos efeitos da pandemia sobre as condições de execução do Contrato de Concessão no ano de 2023.

06/05/2024: Apresentação do pedido de reequilíbrio econômico-financeiro por meio do processo SEI/Anac nº 00058.036311/2024-27 em razão do inadimplemento de obras e investimentos no TPS01 – pós 2015.

30/07/2024: aprovação da Resolução CPPI nº 317/2024, publicada no Diário Oficial da união em 01/08/2024, que trata da prorrogação de prazo do processo de rellicitação do aeroporto.

14/08/2024: Portaria SEGECEX nº 23, de 14 de agosto de 2024 designando membros da comissão de solução consensual.

19/11/2024: Despacho do Ministro Bruno Dantas deferindo a prorrogação de prazo da comissão de solução consensual por mais 30 dias a partir do dia 15/11/2024.

SecexConsenso, Brasília, 7 de março de 2025.



Documento assinado digitalmente

CYNTHIA DE FREITAS QUEIROZ BERBERIAN

Data: 07/03/2025 15:23:30-0300

Verifique em <https://validar.itd.gov.br>



Documento assinado digitalmente

DANIELE FIRME MIRANDA

Data: 07/03/2025 15:38:03-0300

Verifique em <https://validar.itd.gov.br>

Cynthia de Freitas Queiroz Berberian
TCU – SecexConsenso

Daniele Firme Miranda
TCU – SecexConsenso

Carlos Cesar Modena
TCU – SecexInfra (AudRodoviaAviação)

Renan Essucy Gomes Brandão
Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)

Daniel Longo
Ministério de Portos e Aeroportos
(SAC – MPOR)

Alexandre José Guerra de Castro Monteiro
Concessionária Aeroporto Rio de Janeiro S.A.
CARJ

Vivianne de Carvalho Magalhães Rodrigues
Concessionária Aeroporto Rio de Janeiro S.A.
CARJ

Relatorio Consenso Galeao 7mar para MPTCU e Plenario assinado assinado pdf

Código do documento 67b7d546-144b-4604-8e7f-aa4e0d7516a9



Assinaturas



ALEXANDRE JOSE GUERRA DE CASTRO MONTEIRO:95712224704

Certificado Digital

alexandremonteiro@riogaleao.com

Assinou

Eventos do documento

07 Mar 2025, 16:50:20

Documento 67b7d546-144b-4604-8e7f-aa4e0d7516a9 criado por DANIEL FONSECA FRAGA (e9f2c645-12ca-4ddd-8760-092444a61d26). Email:danielfraga@riogaleao.com. - DATE_ATOM: 2025-03-07T16:50:20-03:00

07 Mar 2025, 16:51:05

Assinaturas iniciadas por DANIEL FONSECA FRAGA (e9f2c645-12ca-4ddd-8760-092444a61d26). Email: danielfraga@riogaleao.com. - DATE_ATOM: 2025-03-07T16:51:05-03:00

07 Mar 2025, 16:59:59

ASSINATURA COM CERTIFICADO DIGITAL ICP-BRASIL - ALEXANDRE JOSE GUERRA DE CASTRO MONTEIRO:95712224704 Assinou Email: alexandremonteiro@riogaleao.com. IP: 177.94.87.161 (177-94-87-161.dsl.telesp.net.br porta: 39354). Dados do Certificado: CN=ALEXANDRE JOSE GUERRA DE CASTRO MONTEIRO:95712224704, OU=Certificado PF A1, OU=Presencial, OU=18799897000120, OU=AC SOLUTI Multipla v5, O=ICP-Brasil, C=BR. - DATE_ATOM: 2025-03-07T16:59:59-03:00

Hash do documento original

(SHA256):aed3c0a2e5e1777d6a549f543de2a305205bddfe90046deda3bc1235dad58072
(SHA512):b3d1011d902a872052f9673a3684dff219efc534c879975ecf7f87731fe5904a5b5e67df7356b4dfe5b765848120bf7e1fc8c030d6723eac51874e079c9071d

Esse log pertence **única e exclusivamente** aos documentos de HASH acima



Esse documento está assinado e certificado pela D4Sign
Integridade certificada no padrão ICP-BRASIL

Assinaturas eletrônicas e físicas têm igual validade legal, conforme **MP 2.200-2/2001** e **Lei 14.063/2020**.