



REQUERIMENTO Nº , DE 2024

(Do Sr. EVAIR VIEIRA DE MELO)

Requer informações ao Tribunal de Contas da União acerca da negociação do governo Lula com vista a prorrogar concessões de aeroportos com pequenas contrapartidas para 'driblar' nova licitação.

Senhor **Presidente**,

Nos termos dos arts. 70 e 71 da Constituição Federal e na forma dos arts 60 e 61 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, solicito a Vossa Excelência que seja encaminhado ao Tribunal de Contas da União pedido de informações acerca da negociação do governo Lula com vista a prorrogar concessões de aeroportos com pequenas contrapartidas para 'driblar' nova licitação.

Com o intuito de prestar esclarecimentos a esta Honrosa Casa, solicita-se as seguintes informações:

1. O TCU pode informar se realizou avaliações preliminares sobre a viabilidade legal e econômica das prorrogações antecipadas dos contratos de concessão de grandes aeroportos como Guarulhos e Galeão, considerando as contrapartidas para investimentos em aeroportos regionais? Como essas prorrogações se alinham com os princípios da Lei de Concessões e Permissões, especialmente no que tange à competitividade e isonomia?





2. *Existem estudos ou pareceres técnicos do TCU que detalhem os impactos econômicos e operacionais dessas prorrogações? Esses documentos estão disponíveis para consulta pública, garantindo transparência e participação social nos processos de renegociação?*

3. *Como o TCU está abordando a inadimplência e os atrasos no pagamento das outorgas pelas concessionárias, especialmente em casos de prorrogação antecipada? Quais medidas estão sendo propostas para prevenir essas ocorrências e garantir o cumprimento dos Termos de Ajustamento de Conduta?*

4. *O Tribunal possui recomendações específicas para assegurar que a renegociação das outorgas e a prorrogação dos contratos proporcionem um equilíbrio justo entre os benefícios aos concessionários e as necessidades de financiamento e melhorias na infraestrutura aeroportuária nacional?*

5. *O TCU considera a implementação de novos contratos de concessão, mais modernos e eficientes, como uma alternativa viável para a gestão dos aeroportos brasileiros? Se sim, quais seriam as diretrizes principais para esses novos contratos e como o Tribunal assegura que os processos de negociação sejam conduzidos de forma aberta e inclusiva, evitando a exclusividade nas negociações com poucos grupos econômicos?*

6. *Diante das recentes prorrogações antecipadas dos contratos de concessão de aeroportos importantes como Guarulhos e Galeão, poderia o Tribunal de Contas da União detalhar como está assegurando a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, e outros princípios constitucionais durante o processo de renegociação? Há indícios de que esses princípios possam estar sendo comprometidos em favor de interesses específicos, e se sim, quais medidas estão sendo consideradas para elidir estas questões?*





JUSTIFICAÇÃO

Este requerimento tenciona o recebimento de informações por parte do TCU acerca da negociação do governo Lula com vista a prorrogar concessões de aeroportos com pequenas contrapartidas para 'driblar' nova licitação.

Isto porque, conforme noticiado¹, o governo pretende construir, reformar ou modernizar cerca de 120 aeroportos regionais em todo o país, utilizando financiamento privado proveniente de ajustes nas concessões de grandes aeroportos como Guarulhos (SP), Viracopos (SP) e Galeão (RJ)².

O objetivo é evitar o uso de recursos do Orçamento Geral da União para financiar aeroportos regionais e a um só tempo viabilizar a realização de investimentos previstos no Plano Aeroviário Nacional (PAN) de 2022 e no Novo PAC.

O plano, proposto pelo Ministério dos Portos e Aeroportos, visa o prolongamento dos contratos de concessão condicionado a investimentos em aeroportos regionais, com consulta ao TCU para avaliar a viabilidade.

Silvio Costa Filho, ministro de Portos e Aeroportos, ao Valor Econômico disse:

"A gente está trabalhando na ampliação das outorgas já concedidas. A Aena [grupo espanhol à frente de Congonhas e mais 16 aeroportos no país], por exemplo, tem mais 10 a 20 anos para explorar o bloco

¹ <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/governo-desenha-plano-para-120-aeroportos-regionais-e-quer-repactuacao-de-concessoes/>

² <https://evairdemelo.com.br/files/publicacoes/publicacao-202.pdf>





de aeroportos que ganhou e a gente está trabalhando para botar mais dez anos, por exemplo. Então, vai ter mais esse valor de outorga para colocar o privado para construir os aeroportos. Nossa ideia é pegar, por exemplo, cinco grandes concessionárias que já estão cuidando das concessões no Brasil em diferentes regiões e ampliar a outorga dessas concessões, transformando esse novo capex [investimento] na construção dos novos aeroportos e na requalificação de tantos outros. É uma maneira muito mais célere de a gente, de fato, fazer com que esses aeroportos saiam do papel.”

Ainda, Silvio Costa Filho, ao Poder 360: *Todas as 12 concessionárias poderão pleitear junto ao TCU a possibilidade de assumir novos aeroportos e ter prorrogação de tempo, rediscussão das outorgas e tudo.*

A justificativa do ministério baseia-se nas dificuldades e limitações dos Estados e Municípios em administrar aeroportos, nas restrições da Infraero em operar todos os aeroportos deficitários e nas limitações orçamentárias da União para financiar os investimentos necessários.

A proposta estabelece que 25 a 30 aeroportos regionais fiquem sob gestão da Infraero, enquanto outros 90 a 95 passariam ao controle das concessionárias de grandes terminais, que fariam investimentos e operariam em troca de prorrogação contratual.

A primeira prorrogação aventada é a do aeroporto de Guarulhos, com a intenção posterior de replicar o modelo para os demais aeroportos. Segundo o ministro Silvio Costa Filho, a decisão do TCU sobre Guarulhos sairá em 30 dias.





O Aeroporto Internacional de Guarulhos é atualmente gerenciado pela Investimentos e Participações em Infraestrutura S.A (INVEPAR), pertencente a grandes fundos de pensão privados (Previ, Funcef e Petros) e à Airports Company South Africa (ACSA), empresa controlada pelo governo sul-africano que opera nove aeroportos na África do Sul, incluindo o Aeroporto Internacional Oliver Tambo.

O Contrato de Concessão nº 002/ANAC/2012-SBGR foi firmado em 14/06/2012, com início de eficácia em 11/07/2012 e terá vigência até 11/07/2032. De acordo com o termo estabelecido entre a ANAC, poder concedente, e a Concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos S.A., a concessão poderá ser prorrogada por até 5 (cinco) anos para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

"2.6 O Contrato poderá ser prorrogado por até 5 (cinco) anos, uma única vez, para fins de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro em decorrência de Revisão Extraordinária, na forma prevista neste Contrato". Contrato de Concessão nº 002/ANAC/2012-SBGR.

Em dezembro de 2023, a ministra substituta de Portos e Aeroportos, Mariana Pescatori Candido da Silva, apresentou uma Solicitação de Solução Consensual (SSC) com base na Instrução Normativa-TCU nº 91 de 2022, visando negociar com a concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos (SP) para realizar investimentos e operar aeroportos regionais deficitários de maneira mais eficiente, podendo incluir extensão do prazo do contrato e/ou descontos na outorga para reequilíbrio, envolvendo a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e o Ministério de Portos e Aeroportos (MPOR). O processo sob o número 039.910/2023-7, tramita em sigilo na Secex-Consendo (TCU).

Anteriormente, a concessionária manifestou interesse em discutir a prorrogação do prazo para permitir investimentos adicionais que melhorem a prestação de serviço, bem como negociações para





aumentar a segurança e a qualidade dos serviços aos passageiros, em consonância com o projeto Aeroportos Mais Seguros.

Cabe mencionar que tramitam na ANAC sete processos contra a concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos pelo descumprimento do contrato de concessão e má prestação de serviços aos usuários. Esses processos, instaurados entre 2018 e 2022, dizem respeito a questões relacionadas à qualidade dos serviços avaliados pela ANAC, tais como a relação custo-benefício dos estacionamentos e restaurantes, higiene dos banheiros, distância de percurso no terminal, bem como os níveis de atendimento a passageiros em salas de embarque e terminais.

Em abril de 2024, a concessionária foi multada em R\$ 765,7 mil por não cumprir a qualidade do serviço no contrato de concessão do aeroporto, especialmente em horários de pico entre junho de 2018 e maio de 2019, e também em R\$ 836,7 mil por não atender ao nível mínimo de passageiros em embarques internacionais, conforme os serviços previstos no Plano de Exploração Aeroportuária (PEA) do contrato de concessão.

Outro ponto a considerar é que a concessionária do aeroporto de Guarulhos apresenta histórico de atrasos e inadimplência no pagamento das outorgas. Em 2016, por exemplo, realizou o pagamento da parcela com atraso antes do término do processo de cobrança. Em 2019, comunicou à ANAC sua intenção de não quitar a parcela de outorga. O pagamento total ocorreu um mês depois, encerrando a dívida remanescente de R\$ 122 milhões com o Fundo Nacional de Aviação Civil.

O Consórcio Aeroportos Brasil, composto pela Triunfo Participações e Investimentos, UTC Participações e a empresa francesa Egis Airport Operation, saiu vencedor do leilão de Viracopos com uma oferta de R\$ 3,821 bilhões. O consórcio ficará responsável





pela gestão e modernização do complexo aeroportuário pelos próximos 30 anos.

O Contrato de Concessão nº 003/ANAC/2012 foi firmado em 14/06/2012, com início de eficácia em 11/07/2012 e terá vigência até 11/07/2042. De acordo com o termo estabelecido entre a ANAC, poder concedente, e a Concessionária Aeroportos Brasil – Viracopos S.A., a concessão poderá ser prorrogada por até 5 (cinco) anos para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

"2.6. O Contrato poderá ser prorrogado por até 5 (cinco) anos, uma única vez, para fins de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro em decorrência de Revisão Extraordinária, na forma prevista neste Contrato". Contrato de Concessão nº 003/ANAC/2012.

Em 28 de fevereiro de 2017, a Aeroportos Brasil Viracopos (ABV) informou que, em Assembleia Geral Extraordinária, seus acionistas autorizaram a diretoria a iniciar o processo de relicitação do contrato de concessão do Aeroporto Internacional de Viracopos, em Campinas (SP).

A decisão deu início ao processo de devolução da concessão e encerramento amigável do contrato. A ABV fundamentou sua decisão na diminuição do volume de passageiros e cargas nos últimos anos, bem como nas controvérsias referentes às tarifas de movimentação de carga, que constituíam quase 60% da receita de Viracopos.

Em 2018, a concessionária solicitou recuperação judicial na 8ª Vara Cível da Justiça de Campinas, visando suspender temporariamente a execução de dívidas e evitar a falência. À época, a concessionária devia R\$ 2,88 bilhões e tentou devolver o aeroporto ou buscar reequilíbrio do contrato com a Anac. Em 2020, a Justiça encerrou o processo de recuperação judicial após a concessionária cumprir as obrigações previstas, como o pagamento de dívidas trabalhistas, fornecedores e credores. Débitos pendentes com a Anac





e a Finep ficaram pendentes para serem quitados durante a relicitação do terminal.

Em 16 de julho de 2020, foi publicado o Decreto nº 10.427, de 16 de julho de 2020, qualificando o Aeroporto Internacional de Viracopos para o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), com a finalidade de fosse realizada uma nova licitação para sua gestão. Em 11 de janeiro de 2021, foi assinado termo aditivo que consolidou a devolução amigável, possibilitando a relicitação do aeroporto.

Em 2022, a concessionária do ABV sugeriu ao governo a suspensão do prazo para um novo leilão, com a retomada do pagamento de taxas de outorga à União. Para a concessionária, essa opção representaria uma solução temporária para o impasse em torno da relicitação de Viracopos, que aguarda arbitragem para sanar divergências entre a ANAC e a ABV.

O TCU está acompanhando a relicitação da concessão do Aeroporto de Viracopos (VCP) no processo TC 009.470/2020-4.

Em 22 de novembro de 2013, o Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão foi arrematado pelo consórcio Aeroportos do Futuro, formado pela Odebrecht Transport (60%) e Changi Airport Group (40%), com ágio de 293% sobre o lance mínimo, para operar o aeroporto por 25 anos. A Infraero possui 49% do capital social, enquanto o consórcio detém 51%, formando a Concessionária RIOgaleão.

O Contrato de Concessão nº OOI/ANAC/2014 - SBGL foi firmado em 02/04/2014, com início em 07/05/2014 e vigência até 07/05/2039. De acordo com termo estabelecido entre a ANAC e a Concessionária do Aeroporto Rio de Janeiro S.A., a concessão poderá ser prorrogada por até 5 anos para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.





"2.7 O Contrato poderá ser prorrogado por até 5 (cinco) anos, uma única vez, para fins de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro em decorrência de Revisão Extraordinária, na forma prevista neste Contrato". Contrato de Concessão GIG.

Devido ao envolvimento da Odebrecht nos escândalos de corrupção investigados pela Operação Lava Jato, o consórcio enfrentou dificuldades financeiras e restrição de acesso a crédito. Em 20 de dezembro de 2017, a Odebrecht Transport concluiu a transferência do controle acionário do aeroporto para a operadora asiática Changi, depositando R\$ 2,5 bilhões à União e planejando pagar mais R\$ 1 bilhão em junho de 2018. Em 10 de fevereiro de 2022, a Chang decidiu renunciar à sua participação acionária na parceria com a Infraero devido a problemas de caixa. Segundo o comunicado, a empresa atribuiu a sua crise à recessão econômica de 2014 e à pandemia de Covid-19.

Neste esboço o Comunicado da Changi, nota publicada em 10/2/2022:

"RIO DE JANEIRO, 10 de Fevereiro de 2022 - O RIOgaleão, que opera o Aeroporto Internacional Tom Jobim, apresentou às autoridades federais pedido de relicitação da concessão aeroportuária, conforme previsto na Lei 13.448 de 5 de junho de 2017. [...] No entanto, o Brasil sofreu uma profunda recessão econômica de 2014 ao início de 2016, quando o PIB encolheu aproximadamente 3,5% a.a em dois anos consecutivos. Além disso, a queda na demanda global por commodities provocou um fraco crescimento econômico do país durante a fase de pós-recessão, período em que o tráfego total de passageiros no país caiu cerca de 7%. Já em 2020, quando o setor aéreo mal havia se recuperado ao nível de 2013, a pandemia





de Covid-19 provocou uma queda de 90% do número de voos no Brasil e enfraqueceu ainda mais as condições de operação do aeroporto. Em 2020 e 2021, o governo federal atuou de forma diligente no apoio ao setor. A recuperação, no entanto, foi lenta e o Covid-19 continuará afetando a indústria da aviação nos próximos anos". Comunicado da Changi, nota publicada em 10/2/2022."

Em 11 de agosto de 2022, foi publicado o Decreto nº 11.171, de 11 de agosto de 2022, qualificando o Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão para o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), com a finalidade de realizar uma nova licitação para sua gestão. Em 14 de novembro de 2022, foi assinado termo aditivo que consolidou a devolução amigável, possibilitando a relicitação do aeroporto.

Em fevereiro de 2023, em uma reviravolta, a Changi desistiu de devolver a concessão do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão e passou a negociar a manutenção da concessão. No entanto, a empresa condicionou a manutenção a uma redução de 50% no valor da outorga anual de R\$ 1,3 bilhão até 2039 para o Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão.

Márcio França, à época, ministro de Portos e Aeroportos, ao portal UOL: *A Changi foi bem clara, pode tirar todos os passageiros do Santos Dumont, que não é isso que vai resolver a nossa situação. Eu (Changi) preciso que vocês reduzam, pelo menos pela metade, o que tem de ser pago, R\$ 1,3 bilhão ao ano.*

Sobressai a incoerência da solicitação da empresa, considerando seus débitos vultosos com o erário e sua declaração recente admitindo a incapacidade para administrar o contrato. Aceitar as condições propostas pela concessionária exporia o Estado





Brasileiro ao risco de credibilidade, com o potencial de prejudicar os contratos de concessão vigentes.

Nesse contexto, o Ministério de Portos e Aeroportos e o Ministério dos Transportes apresentaram consulta ao TCU, sob o número TC 008.877/ 2023-8. A área técnica afirmou que, após a assinatura do termo aditivo de relicitação, a Administração Pública deve prosseguir com o processo licitatório para a concessão do ativo, encerrando o contrato vigente e transferindo-o ao novo concessionário. Além disso, considerou improvável o sucesso de um novo acordo com os atuais concessionários, apontando que tal ação não atenderia ao interesse público nem superaria os benefícios da relicitação estabelecida por lei, a saber:

"26. Ante o exposto, a resposta para a questão "Se há alguma objeção deste Tribunal de Contas da União ao entendimento de que o caráter irrevogável e irretratável da relicitação se restringe à iniciativa do concessionário?" é a seguinte: a) Após a assinatura do termo aditivo de relicitação, a Administração Pública está vinculada a dar prosseguimento ao novo processo licitatório do ativo objeto da concessão que se encerra com a extinção do contrato de concessão vigente e a transferência do contrato de concessão para o novo concessionário. [...] 55. Ante a essa situação, parece improvável que "a celebração de um novo acordo", nas palavras do consulente, possa ser exitosa com os atuais concessionários, atenda ao interesse público e suplante os benefícios advindos da solução posta e prevista legalmente que é a relicitação. Tribunal de Contas da União, Consulta, TC 008.877/2023-8"

Posteriormente, o Plenário do TCU reverteu a posição da área técnica e permitiu que o governo negociasse com a atual





concessionária Changi para mantê-la na administração do Galeão, eliminando a necessidade de reliciar o aeroporto. Essa decisão permite que a empresa, que antes havia solicitado a devolução da concessão, continue a operar o aeroporto. O governo está em processo de negociação de uma dívida de aproximadamente R\$ 13 bilhões com o objetivo de manter a concessão do Aeroporto Internacional Tom Jobim (Galeão), no Rio de Janeiro. Trata-se do saldo remanescente referente às outorgas devidas pela concessionária. A proposta de revisão do contrato de concessão do Galeão está sendo analisada pela Secretaria de Aviação Civil (SAC) do Ministério de Portos e Aeroportos para avaliar opções que reduzam o valor anual da outorga, atualmente em R\$ 1,376 bilhão, e será encaminhada ao Tribunal de Contas da União (TCU) para deliberação.

O TCU está acompanhando o processo de relicitação da concessão do Aeroporto Internacional do Galeão no processo TC 014.498/2023-5.

Com efeito, consideramos meritória a iniciativa de expandir e aprimorar a malha aeroportuária brasileira. No entanto, avaliamos que seja necessária a revisão de pontos que estão sendo negligenciados pelo governo, sob a justificativa de uma pretensa conformidade com o interesse público. Dentre essas condutas, assinalamos a exorbitação da regras relativas à prorrogação antecipada, o descumprimento contumaz dos Termos de Ajustamento de Conduta pelas atuais concessionárias, a inadimplência e atrasos no pagamento das outorgas, a falta de transparência dos procedimentos de análise pelos diversos órgãos envolvidos e ausência de demonstração da eficiência da alternativa para a administração pública.

Primeiramente, convém ressaltar que no instituto da prorrogação antecipada, conforme previsto na lei nº 13.448, de 5 de





junho de 2017, o contrato é estendido antes do seu término inicial, com o consentimento de ambas as partes e de acordo com o que está estabelecido no edital ou contrato original.

Art. 4º Para os fins desta Lei, considera-se:

II - prorrogação antecipada: alteração do prazo de vigência do contrato de parceria, quando expressamente admitida a prorrogação contratual no respectivo edital ou no instrumento contratual original, realizada a critério do órgão ou da entidade competente e de comum acordo com o contratado, produzindo efeitos antes do término da vigência do ajuste. Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017.

No que se refere aos contratos anteriormente mencionados, a prorrogação máxima seria limitada a um período de até 5 (cinco) anos, em consonância com as disposições previstas nos respectivos contratos, cujas regras de prorrogação foram destacadas nos relatos prévios que fizemos. Dessa forma, é necessário assegurar que as propostas em exame pelo Tribunal de Contas da União não ultrapassem os limites estabelecidos pela legislação pertinente e pelos termos contratuais acordados entre o poder concedente e as concessionárias envolvidas. Isso não obstante o interesse manifestado pelo Ministério de Portos e Aeroportos de estender os prazos dos contratos para além do contratado inicialmente com as concessionárias.

Por força da lei, o administrador público deve observar rigorosamente o princípio da vinculação ao edital, conforme previsto no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021, evitando prorrogações contratuais não previstas. A prorrogação de cláusulas contratuais sem previsão expressa no edital contraria o interesse público e prejudica a competitividade do processo licitatório. Dessa forma, em princípio, não é permitido que a modificação do contrato, ainda que acordada





entre as partes, cause alterações radicais ou frustrar os princípios da obrigatoriedade da licitação e da isonomia.

A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 assim aduz:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Esses princípios são repisados em diversas prescrições da lei de licitações. Por essa razão, é vedado empregar elementos, critérios ou fatores subjetivos ou sigilosos que possam, ainda que indiretamente, prejudicar o princípio da igualdade entre os licitantes, conforme disposto no inciso II do artigo 11 da Lei n. 14.133/2021.

Outrossim, constitui crime frustrar o caráter competitivo do procedimento licitatório com a intenção de obter vantagens, conforme previsto no artigo 178 da Lei n. 14.133/2021, que altera o Decreto-Lei nº 2.848/1940 (Código Penal).

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;





II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos; IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento sustentável".

Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021

Frustração do caráter competitivo de licitação

Art. 337-F. Frustrar ou fraudar, com o intuito de obter para si ou para outrem vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação, o caráter competitivo do processo licitatório:

Pena - reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.

Portanto, no processo licitatório, o interesse público é atendido pela competição entre os concorrentes, visando à satisfação do interesse público e respeitando o princípio da isonomia, reafirmado diversas vezes pelo STF, como na ADI n. 3.070-RN.

"3. A licitação é um procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia. Está voltada a um duplo objetivo: o de proporcionar à Administração a possibilidade de realizar o negócio mais vantajoso — o melhor negócio — e o de assegurar aos administrados a oportunidade de concorrerem, em igualdade de condições, à contratação pretendida pela Administração. Imposição do interesse público, seu pressuposto é a competição. Procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia, a





função da licitação é a de viabilizar, através da mais ampla disputa, envolvendo o maior número possível de agentes econômicos capacitados, a satisfação do interesse público. A competição visada pela licitação, a instrumentar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, impõe-se seja desenrolada de modo que reste assegurada a igualdade (isonomia) de todos quantos pretendam acesso às contratações da Administração”.

Há um claro conflito normativo na prorrogação de contratos com empresas que manifestamente descumpriram os termos dos contratos de concessão, conforme evidenciado em processos em curso na ANAC. Conforme estabelecido no Acórdão TCU nº 1593/2023, as condições para repactuação dos contratos de concessão exigem que o acordo não seja autorizado em casos em que a concessão tenha descumprido os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) previamente firmados.

Dessa forma, o descumprimento de TACs serve como uma restrição à possibilidade de renegociação contratual, assegurando o benefício apenas às concessionárias que respeitam cumpram os compromissos legais e contratuais.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator em: 9.1. conhecer da consulta, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, caput, inciso VI, e §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU; 9.2. responder aos consulentes que: [...] 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. Tribunal de Contas da União, Acórdão nº 1593/2023.

Diante do histórico de diversos descumprimentos por parte das concessionárias e considerando a existência de Acórdão da Corte de Contas estabelecendo o cumprimento das TACs como requisito, torna-se essencial que o TCU examine cuidadosamente qualquer justificativa apresentada para desconsiderar as regras previamente estabelecidas para as prorrogações dessa natureza.

As concessionárias que descumprem o pagamento das outorgas demonstram falha significativa em seu planejamento financeiro e operacional, agravada pela irrazoabilidade das propostas econômicas que apresentam em leilões. Com frequência, essas propostas são excessivamente otimistas ou inviáveis, consequentemente, levando a inadimplência e atrasos nos pagamentos. Além disso, muitas dessas concessionárias recorreram à relicitação como artifício para adiar o cumprimento das obrigações contratuais, seja por desígnio deliberado ou por conduta incidental.

Essas posturas têm um impacto negativo em diversos níveis. Primeiro, comprometem a estabilidade financeira do setor de infraestrutura, prejudicando o fluxo de recursos necessários para a manutenção e o desenvolvimento das operações. Segundo, a aceitação plácida de condutas oportunistas e anticompetitivas ou do descumprimento de obrigações contratuais podem inibir a confiança de investidores profissionais, reduzindo o interesse em futuros projetos de concessão no Brasil, o que limitará o acesso a capital e prejudicará a população brasileira.

Portanto, é imperativo que as autoridades reguladoras fiscalizem e normatizem com maior rigor as propostas econômicas em processos licitatórios, a fim de assegurar a





viabilidade e sustentabilidade financeira dos projetos de concessão, de maneira a proteger os interesses públicos e privados envolvidos. Essa abordagem também deve ser aplicada nas análises referentes a relições e, se for o caso, às prorrogações de concessões, com intuito de coibir práticas anticompetitivas e o descrédito dos institutos legais necessários ao desenvolvimento da infraestrutura do país.

As concessões dos grandes aeroportos brasileiros foram estabelecidas durante o governo Dilma Rousseff e podem ser consideradas um ensaio inicial do modelo de concessões desse tipo de equipamento no Brasil. Claramente, houve um amadurecimento de modelos e estratégias ao longo da última década, o que permite depreender que grande parte desse aprendizado pode ser incorporado em eventuais relições das concessões vigentes. Em outras palavras, consideramos recomendável o estudo da possibilidade de serem estabelecidos novos contratos, que sejam mais eficientes e modernos, visando o aprimoramento da gestão dos aeroportos.

Nesse sentido, conforme evidenciado pela relição do Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante (RN), é possível inferir o potencial de atrair investimentos consideráveis em bases mais sólidas, além de envolver grupos econômicos fortes e experientes (Zurich Airport). Essa medida pode resultar em aprimoramentos substanciais na infraestrutura e nos serviços prestados, beneficiando tanto os usuários, quanto a economia em geral.

Diante disso, torna-se imperativo que a administração pública examine de forma criteriosa a viabilidade da relição, confrontando-a com outras alternativas disponíveis.

Ademais, a falta de transparência e participação social nas negociações entre a administração pública e as concessionárias é





uma questão que avaliamos como preocupante, uma vez que pode comprometer a imparcialidade dos processos de repactuação e relicitação.

A ausência de ampla participação social destoa das boas práticas estabelecidas pela ANAC e por outras agências reguladoras na condução de suas agendas regulatórias, o que pode resultar em processos menos equitativos e menos eficientes para a Administração Pública.

Nesse contexto, causa uma estranheza inicial o modo como o TCU está conduzindo a prorrogação do contrato do aeroporto de Guarulhos, que tramita em sigilo. Tal conduta, inclusive, destoa de procedimentos análogos e sugestões anteriores manifestadas pelo tribunal em seus acórdãos. Recordemos do primeiro procedimento de relicitação concluído com sucesso pelo TCU. Trata-se do processo TCU nº 028.391/2020-9, no qual foi avaliada a relicitação do Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante/RN, conduzido de modo aberto e transparente.

Tal como preconizado pelo art. 10 da Lei 13.448/2017, a autoridade competente, no caso a ANAC, procedeu a realização de consulta pública para analisar questões relacionadas à relicitação do aeroporto, propiciando a contribuição de quaisquer interessados no pleito:

"Art. 10. As prorrogações de que trata o art. 5º desta Lei deverão ser submetidas previamente a consulta pública pelo órgão ou pela entidade competente, em conjunto com o estudo referido no art. 8º desta Lei.

Parágrafo único. A consulta pública será divulgada na imprensa oficial e na internet e deverá conter a identificação do objeto, a motivação para a prorrogação e as condições propostas, entre outras





informações relevantes, fixando-se o prazo mínimo de 45 (quarenta e cinco) dias para recebimento de sugestões.

Consulta Pública: A versão final dos documentos jurídicos publicados é resultado da Consulta Pública nº 02/2021, realizada entre 16 de março a 29 de abril de 2021, e do controle realizado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 08/2023-TCU-Plenário, durante a análise específica da relicitação do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante. ANAC, Consulta Pública nº 02/2021”

Inclusive, em diversos pontos do Acórdão 8/2023, que tratou da relicitação do aeroporto de Natal, o próprio TCU reconheceu a relevância das consultas públicas como instrumento para assegurar a participação democrática da sociedade nas deliberações dos órgãos reguladores, promovendo a transparência, o debate e a legitimidade nas decisões que impactam o interesse público:

"Dessa forma, entende-se cabível determinar à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), com fundamento no art. 157 do RITCU c/c os arts. 3º, par. único, e 9º, § 2º, da IN-TCU 81/2018, como condição para o prosseguimento do certame, o atendimento dos seguintes requisitos, exigidos na legislação relativa à Lei 13.448/2017 e ao Decreto 9.957/2019:

"a) certificação do cálculo da indenização por empresa de auditoria independente (art. 11, § 3º, da Lei 11.448/2017); b) submissão do cálculo da indenização, conforme metodologia preconizada na Resolução-Anac 533/2019, à consulta pública (art. 17, § 2º, da Lei 11.448/2017); c) aprovação do cálculo da indenização pela Diretoria Colegiada da Anac (art. 11, inciso VI, da





Lei 11.182/2005); d) análise do cálculo da indenização pelo TCU, após o exame das contribuições advindas de consulta pública por parte da Anac (art. 3º, caput e par. único, da IN-TCU 81/2018).

Entende-se, como razão de ser das audiências públicas, que a sociedade tem o direito de conhecer e discutir a respeito do mérito das escolhas apresentadas pelos órgãos reguladores, sendo essa a essência das consultas e audiências públicas, o aperfeiçoamento, segundo os órgãos competentes, das soluções apresentadas. Não se trata de meros requisitos formais a serem cumpridos, mas do pleno exercício da participação democrática da sociedade, nas deliberações das agências, como forma de assegurar aos órgãos um mínimo de debate e legitimidade de suas escolhas. Disso decorre a relevância da participação popular em matérias de evidente interesse público. TCU, Acórdão 8/2023 - Plenário."

Cientes dos procedimentos adotados pelos órgãos competentes para a relicitação do Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante/RN, conforme registro da Consulta Pública nº 02/2021 (ANAC) e Acórdão 8/2023 - Plenário, sugerimos que processo análogo seja adotado na análise nos processos de prorrogação das concessões e relicitações, tal como previsto na Lei 13.448/2017. Acreditamos que a abertura das propostas à participação de todos os interessados evidenciará as vantagens econômicas da opção adotada e demonstrará o pleno atendimento do interesse público. Negociações exclusivas com poucos grupos econômicos podem gerar falta de equidade e transparência, favorecendo certos grupos e levando a acordos menos vantajosos para a administração pública e a sociedade.





Em suma, a administração pública deve adotar práticas transparentes e inclusivas nas negociações com concessionárias para relições ou prorrogações, visando processos justos e decisões alinhadas com o interesse público e a eficiência dos setores regulados.

A expansão de aeroportos regionais é uma medida louvável e valida a política de concessões bem estruturada pelos últimos dois governos. No entanto, existem aspectos críticos a serem considerados. No entanto, alguns pontos de atenção devem ser considerados no decorrer de processos que podem envolver a prorrogação de contratos ou a relição dos aeroportos:

1- deve-se atentar para os limites de prorrogação impostos pela legislação, devendo ser respeitadas as previsões contratuais e editalícias.

2- deve-se fornecer ampla transparência dos modelos e opções econômicas em negociação com as concessionárias. Nesse sentido, recomendamos a adoção de procedimento similar ao adotado na condução da relição do Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante/RN.

3- nas consultas públicas, é essencial expor todas as opções disponíveis, destacando claramente como a escolha maximiza o interesse público. O governo e as autoridades públicas atualmente apoiam a continuidade das concessionárias, ignorando o descumprimento recorrente dos contratos em vigor e sem fornecer uma comparação transparente com outras alternativas existentes.

4- deve-se rechaçar qualquer opção que exonere as concessionárias do cumprimento integral das obrigações contratuais pactuadas, com destaque para o pagamento integral dos valores referentes às outorgas e para a plena





execução dos Termos de Ajustamento de Conduta (TACs). A excepcionalização pode levar ao descrédito do sistema e servirá como fonte de estímulo a condutas oportunistas de concessionárias atuantes no Brasil.

Portanto, tendo em lume que a atividade fiscalização se amolda em uma das funções típicas do Poder legislativo, é imperiosa a necessidade da aprovação desta proposição, no esteio de se auferir informações relevantes acerca da negociação do governo Lula com vista a prorrogar concessões de aeroportos com pequenas contrapartidas para '*driblar*' nova licitação, no desiderato de se velar a efetividade das leis ou, se assim for necessário, tomar providencias com finalidade de sejam concretizadas de forma eficiente e transparente.

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado EVAIR VIEIRA DE MELO

