



**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**AS REVISÕES EXTRAORDINÁRIAS DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE
INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA NO BRASIL**

DANIELLE PINHO SOARES ALCÂNTARA CREMA

Brasília/DF

2024

DANIELLE PINHO SOARES ALCÂNTARA CREMA

**AS REVISÕES EXTRAORDINÁRIAS DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE
INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA NO BRASIL**

Projeto de dissertação apresentado como requisito para a qualificação no Mestrado Profissional em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).

Orientador: Prof. Dr. Fernando Boarato Meneguim

Brasília/DF

2024

Somente uma criança, na sua pureza e inocência, vendo toda aquela encenação, gritou: “o rei está nu!”.

Clesio Guimarães, adaptado do conto do escritor dinamarquês Hans Christian Andersen (1805 - 1875)

Ao Marcelo Crema, pelo amor, pela compreensão e pelo
companheirismo, sempre presentes em nossa relação.

A Micaella Crema, ser de luz em nossa estrada.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pela força e pela sabedoria concedidas durante todo este processo.

Ao concluir esta importante etapa da minha vida, desejo expressar minha profunda gratidão a todos que contribuíram para essa jornada.

À minha família, minha grande rede de apoio, que sempre esteve ao meu lado, oferecendo suporte incondicional e amor, minha eterna gratidão. Vocês foram a base que me sustentou e me deu forças nos momentos mais desafiadores.

Aos amigos José Barreto, Rafael Scherre e Fernando Feitosa e, em especial Clarissa Barros, que me inspiraram e motivaram ao longo deste percurso, sou imensamente grata pela generosidade do tempo doado aos infindáveis debates, pelo compartilhamento de conhecimento e pelas palavras de incentivo e por acreditarem em mim. A amizade de vocês foi alicerce de apoio inestimável.

Aos amigos do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal, com os quais tive o prazer de compartilhar essa saga e, em particular, ao Eduardo Rodrigues, que teve a sensibilidade inata aos bons gestores e acreditou em mim. Levo vocês para a vida. À minha instituição de trabalho, por proporcionar ao desenvolvimento acadêmico e profissional, meus sinceros agradecimentos. O suporte recebido foi crucial para a realização deste projeto.

À minha banca examinadora, composta por Thiago Caldeira, Tiago Pereira e Caio Resende, pessoas queridas e acadêmicos profissionais incríveis, com os quais já tive a oportunidade de trabalhar. O referencial teórico de vocês é gigante. Agradeço pelas valiosas contribuições e pelas críticas construtivas que enriqueceram meu trabalho.

Ao meu orientador, Fernando Meneguim, cuja orientação e expertise me deram segurança para seguir em frente, minha mais sincera gratidão.

Esse marco não teria sido possível sem o apoio de vocês e de outros que, apesar de não nominalmente referenciados, me trouxeram até aqui. Cada gesto de carinho e cada palavra de encorajamento foram fundamentais para alcançar esse objetivo. Essa conquista é, também, de vocês.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa com os 59 aeroportos federais concedidos	20
Figura 2 – Passageiros pagos e decolagens – mercado doméstico e internacional – índice (2019 = 100).....	60

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias, por situação e por concessionária	45
Gráfico 2 - Pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias, por situação e por rodada de concessão	46
Gráfico 3 - Pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias de infraestrutura aeroportuária, por situação e por ano	48
Gráfico 4 - Pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias de infraestrutura aeroportuária, por situação e por categoria de risco, conforme capitulação constante do pedido	50
Gráfico 5 - Pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias deferidos, por fundamentação da análise pela Anac	55
Gráfico 6 – Dados consolidados relativos aos pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias deferidos em decorrência do evento Pandemia Covid-19 – valores pleiteados e valores deferidos entre 2020 e 2023 (R\$)	57
Gráfico 7 - Pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias deferidos em decorrência do evento Pandemia Covid-19, por concessionária – 2020 (R\$)	58
Gráfico 8 - Pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias deferidos em decorrência do evento Pandemia Covid-19, por concessionária – 2021 (R\$)	58
Gráfico 9 - Pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias deferidos em decorrência do evento Pandemia Covid-19, por concessionária – 2022 (R\$)	59
Gráfico 10 - Pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias deferidos em decorrência do evento Pandemia Covid-19, por concessionária – 2023 (R\$)	59

..... Gráfico 11 - Pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias indeferidos, por fundamentação da análise pela Anac	61
---	-----------

LISTA DE QUADROS

..... Quadro 1 – Resumo das dezesseis categorias de riscos, breve descrição e subcategorias apresentadas na Matriz de Alocação de Riscos de PPP: Aeroporto, desenvolvida pelo GI HUB	38
..... Quadro 2 – Classificação dos riscos atribuídos ao poder concedente, conforme as categorias de riscos explicitadas na Matriz de Alocação de Riscos de PPP: Aeroporto, desenvolvida pelo GI HUB.....	41
Quadro 3 – Classificação dos riscos atribuídos à concessionária, conforme as categorias de riscos explicitadas na Matriz de Alocação de Riscos de PPP: Aeroporto, desenvolvida pelo GI HUB, com adaptações.....	42
Quadro 4 – Dados consolidados relativos aos pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias, por situação (R\$).....	45
Quadro 5 – Dados consolidados relativos aos pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias, por situação, por rodada de concessão e por concessionária (R\$).....	46
Quadro 6 – Dados consolidados relativos aos pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias, por situação e por ano (R\$).....	49
..... Quadro 7 – Dados consolidados relativos aos pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias, por situação e categoria e subcategoria de risco, conforme capitulação apresentada pela concessionária (R\$).....	51
Quadro 8 – Dados consolidados relativos aos pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias, por situação, enquadramento, nexos causal e fundamentação da análise pela Anac (R\$).....	53
Quadro 9 – Dados consolidados relativos aos pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias, por categoria de risco (R\$).....	66
..... Quadro 10 – Dados consolidados relativos aos pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias indeferidos, por fundamentação da análise pela Anac (R\$).....	67

RESUMO

Este estudo analisa os pedidos de revisões extraordinárias dos contratos de concessão de infraestrutura aeroportuária no Brasil apreciados pela Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) até agosto de 2024, com ênfase na identificação dos principais riscos que motivaram os pedidos pelas concessionárias e, em especial, daqueles não reconhecidos pela Anac como passíveis de reequilíbrios econômico-financeiros. A metodologia adotada é descritiva e exploratória, utilizando análise documental e bibliográfica, além de dados secundários disponibilizados pela Anac. Os resultados indicam que, até agosto de 2024, foram apreciados 126 pedidos de revisão extraordinária, totalizando cerca de R\$ 47 bilhões, dos quais 65 pedidos (51,5%), que somam R\$ 6,5 bilhões, foram deferidos (13,8%). A maior parte dos pedidos de revisão extraordinária dos contratos de concessão de infraestrutura aeroportuária foram formulados com fundamento na ocorrência de eventos relacionados a risco de caso fortuito ou força maior (44%), riscos de disponibilidade de áreas (28%) e riscos de mudança da legislação. De outra parte, os dados evidenciaram que a maior parte dos eventos que motivaram os pleitos de revisão extraordinária indeferidos pela Anac consistem em risco de demanda contratualmente alocado exclusivamente às concessionárias e, portanto, não passíveis de reequilíbrio econômico-financeiro. Embora os contratos estejam formalmente em equilíbrio econômico-financeiro, o volume de pedidos de revisão extraordinária não reconhecidos pela Agência pode indicar dificuldades de a concessionária gerenciar tais riscos e lidar com as consequências da sua concretização, o que indica a necessidade de aprofundamento dos estudos relativos aos desafios enfrentados pelas concessões de infraestrutura aeroportuária no Brasil e possíveis oportunidades de aprimoramento do modelo com vistas a tornar mais viável a sustentabilidade econômico-financeira das concessões, considerando, em particular, a instabilidade macroeconômica de longo prazo do país.

Palavras-chave: concessões; equilíbrio econômico-financeiro; infraestrutura aeroportuária; regulação; revisão extraordinária.

ABSTRACT

This study analyzes the requests for extraordinary reviews of airport infrastructure concession contracts in Brazil evaluated by the National Civil Aviation Agency (Anac) up to August 2024, with an emphasis on identifying the main risks that motivated the requests by the concessionaires and, in particular, those not recognized by Anac as eligible for economic-financial rebalancing. The methodology adopted is descriptive and exploratory, utilizing documentary and bibliographic analysis, in addition to secondary data provided by Anac. The results indicate that, up to August 2024, 126 requests for extraordinary review were evaluated, totaling approximately BRL 47 billion, of which 65 requests, amounting to BRL 6.5 billion, were granted. Most of the requests for extraordinary review of airport infrastructure concession contracts were based on the occurrence of events related to the risk of fortuitous cases or force majeure (44%), risks related to the availability of areas (28%), and risks of legislative changes. On the other hand, the data showed that most of the events that motivated the denied requests for extraordinary review by Anac consist of demand risk contractually allocated exclusively to the concessionaires and, therefore, not subject to economic-financial rebalancing. Although the contracts are formally in economic-financial balance, the volume of extraordinary review requests not recognized by the Agency may eventually indicate difficulties for the concessionaire in managing such risks and dealing with the consequences of their realization, which underscores the need for further studies on the challenges faced by airport infrastructure concessions in Brazil and possible opportunities to improve the model to ensure the economic-financial sustainability of these partnerships.

Keywords: airport infrastructure; economic-financial balance; regulation; extraordinary revision.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 CONCESSÕES DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA	16
2.1 Características da infraestrutura aeroportuária	16
2.2 Programa de concessões de infraestrutura aeroportuária	18
3 DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA	22
3.1 Equação econômico-financeira	22
3.2 Mecanismos de preservação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de infraestrutura aeroportuária	24
3.3 Modelo de regulação dos contratos de concessão de infraestrutura aeroportuária	28
4 REVISÕES EXTRAORDINÁRIAS DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA	35
4.1 Metodologia	35
4.2 Resultados	43
4.3 Fundamentos das decisões da Anac sobre os pleitos de revisão extraordinária	52
5 CONCLUSÕES	65
7 REFERÊNCIAS	71
8 APÊNDICES	77
Apêndice I - Quadro consolidado do resultado dos leilões das sete rodadas de concessão de aeroportos	77
Apêndice II - Contrato de Concessão de SBGR, firmado em 14 de junho de 2012 (texto compilado até o Termo Aditivo n. 6, de 17 de dezembro de 2020).	83
Apêndice III - Contrato de Concessão do Aeroporto SBGR firmado em 14 de junho de 2012 (texto compilado até o Termo Aditivo n. 6, de 17 de dezembro de 2020).	85
Apêndice IV - Quadro pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias, por ano, rodada e aeroporto/bloco (R\$)	88
Apêndice V - Quadro pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias, por situação, categoria de risco, capitulação matriz de risco, conforme capitulação apresentada pela concessionária, e aeroporto/bloco (R\$)	92
Apêndice VI - Quadro pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias, por situação, enquadramento, fundamentação da análise pela Anac e aeroporto/bloco (R\$)	100
Apêndice VII - Quadro pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias, por situação, enquadramento, nexos causal, fundamentação da análise pela Anac e evento (R\$)	106

Apêndice VIII - Quadro pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias deferidos pela Anac em virtude da Pandemia Covid-19 (risco de força maior), por aeroporto/bloco (R\$) 120

Apêndice IX - Quadro pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias, por categoria de risco, conforme apresentação pela concessionária, e fundamentação da análise pela Anac, por pleito (R\$) 122

1 INTRODUÇÃO

A parceria público-privada regida por contratos de concessão tem sido vertente relevante das políticas públicas desenhadas para a provisão de serviços e de infraestruturas públicas, não apenas por transpor limitações fiscais vivenciadas pelo Estado brasileiro, mas também, em grande medida, por conferir maior eficiência à gestão desses ativos públicos.

Os setores de serviços e infraestrutura de transportes, particularmente os aeroportos federais, são grandes exemplos. Desde 2011, foram concedidos 59 aeroportos, em sete rodadas de concessão, estruturadas sob a forma de leilões ascendentes de maior outorga. Os aeroportos concedidos, somados, responderam, em 2023, por 93% do tráfego de passageiros e 99% das cargas.

Ao longo de todas as rodadas de concessão, foram observadas inúmeras mudanças regulatórias, dentre as quais se destaca o processo contínuo de flexibilização da regulação tarifária conduzido pela Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), orientada por diferentes objetivos regulatórios, em particular, pela redução de distorções e mitigação da rigidez que podem surgir da regulação e pela busca por maior eficiência na gestão dos custos regulatórios *vis-à-vis* outros mecanismos de prevenção do abuso de poder de mercado e, ainda, as características dos aeroportos (Anac, 2018).

Em que pese essa maior flexibilização da regulação tarifária, os mecanismos de preservação do equilíbrio econômico-financeiro, assim considerados o reajuste de tarifas, a revisão de parâmetros da concessão e a revisão extraordinária, e a própria matriz de alocação de riscos mantiveram-se praticamente inalterados, o que revela clara opção do regulador pelo modelo de regulação por contrato, no qual apenas cabem pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro, em regra, em circunstâncias excepcionais, em que o risco na eventual concretização do evento tenha sido atribuído ao poder concedente.

Nesse contexto, passados mais de treze anos desde a realização da primeira rodada de concessão aeroportuária, conforme dados disponibilizados pela Anac (2024), até agosto de 2024, alguns aeroportos já passaram pela segunda revisão de parâmetros da concessão. Ademais, foram apreciados 126 pedidos de revisão extraordinária de contratos de concessão de aeroportos iniciados pelas concessionárias, os quais reivindicavam cerca de R\$ 47 bilhões em compensação por desequilíbrios econômico-financeiros em decorrência da materialização de riscos atribuídos ao poder concedente.

Dos pleitos de revisão extraordinária formulados, 65 foram deferidos, ainda que parcialmente, com o reconhecimento, pela Agência Reguladora, de desequilíbrios econômico-financeiros no montante de aproximadamente R\$ 6,5 bilhões, cerca de 14% dos valores pleiteados. Por outro lado, 61 pleitos foram indeferidos, os quais somam aproximadamente R\$ 40,5 bilhões, reivindicados como compensação por supostos desequilíbrios econômico-financeiros decorrentes da concretização de riscos alocados ao poder concedente.

Nesse contexto, o presente trabalho enfrenta o seguinte **problema**: quais os principais riscos que motivaram os pedidos de revisão extraordinária pelas concessionárias de infraestrutura aeroportuária e, em especial, quais não foram reconhecidos pela Anac como passíveis de reequilíbrios econômico-financeiros e com quais fundamentos?

A **hipótese de estudo** é de que os principais riscos que motivaram os pedidos de revisão extraordinária e cujos desequilíbrios econômico-financeiros não foram reconhecidos pela Anac, materializavam, em verdade, direta ou indiretamente risco de demanda, contratualmente alocado às concessionárias e, portanto, *a priori*, não passíveis de reequilíbrio econômico-financeiro.

A pesquisa, portanto, tem o **objetivo geral** de contribuir para a compreensão dos eventos que impactam o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de infraestrutura aeroportuária e, conforme o caso, para o aperfeiçoamento da modelagem contratual.

Em decorrência, constituíram **objetivos específicos**: i) apresentar as características do setor de infraestrutura aeroportuária; ii) descrever as disposições contratuais que tratam do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de infraestrutura aeroportuária e seus mecanismos de preservação e explicar o modelo de regulação de preços subjacente; iii) coletar, estruturar e analisar dados relativos a diversos aspectos dos pedidos de revisão extraordinária formulados pelas concessionárias e apreciados pela Anac; e iv) identificar os principais eventos que motivaram os pedidos de revisão extraordinária, com ênfase nos pleitos cujos desequilíbrios econômico-financeiros não foram reconhecidos pela Anac e nos fundamentos dessas decisões.

Neste contexto, a pesquisa **justifica-se** pela importância de se conhecer a dinâmica contratual, não apenas para celebrar contratos de concessão de infraestrutura aeroportuária e mantê-los equilibrados da perspectiva econômico-financeira, mas, sobretudo, ante as características e a dinâmica do setor e as adversidades e as incertezas associadas à exploração econômica da atividade, particularmente no País, assegurar a sustentabilidade

econômico-financeira desses ajustes.

A esse respeito, veja-se que ao menos três concessionárias aeroportuárias - a Inframerica Concessionária do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante S.A. (SBSG), concedida na primeira rodada, a Concessionária Aeroportos Brasil Viracopos S/A (SBKP) e a Concessionária Aeroporto Rio de Janeiro S.A. (SBGL), concedidas na segunda e na terceira rodadas de concessão, respectivamente - ingressaram com pedido de relicitação, modalidade de extinção antecipada amigável de contrato de concessão, passível de ser utilizada quando as “disposições contratuais não estejam sendo atendidas ou cujos contratados demonstrem incapacidade de adimplir as obrigações contratuais ou financeiras assumidas originalmente”, instituída pela Medida Provisória n. 752, de 24 de novembro de 2016, convertida na Lei n. 13.448, de 5 de junho de 2017 .

A relicitação do SBSG foi concluída em 2023. SBKP e SBGL suspenderam formalmente do pedido e buscam resolver as suas controvérsias contratuais por meio de processo de Solicitação de Solução Consensual (SSC) no âmbito da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso) do Tribunal de Contas da União (TCU), na forma da Instrução Normativa – TCU n. 91, de 22 de novembro de 2022. SBKP não chegou a consenso e retomou o processo de relicitação.

O trabalho apoiou-se, em essência, em **metodologia de pesquisa** de natureza descritiva e exploratória. De acordo com Cervo e Bervian (2002), as pesquisas descritivas possibilitam a observação, o registro, a análise e a correlação de fatos ou fenômenos variáveis, sem interferir neles. Logo, têm como objetivo principal descrever características de determinada população ou fenômeno, além de estabelecer relações entre as variáveis envolvidas.

Na presente pesquisa, a perspectiva descritiva foi empregada para estruturar a pesquisa bibliográfica e documental e exsurge evidenciada na apresentação de referencial teórico sobre: i) o setor de infraestrutura aeroportuária; ii) o programa de concessões de infraestrutura aeroportuária brasileiro; iii) a regulação de preços dos referidos contratos, em especial no tocante aos mecanismos de preservação do equilíbrio econômico-financeiro previstos nas disposições contratuais e nos regulamentares, e iv) na sistematização dos dados e informações extraídos de arquivo, no formato XLSX, disponibilizado pela Anac (2024) com a relação de processos administrativos de pleitos de revisão extraordinária cuja análise já tenha sido finalizada.

Pesquisas exploratórias, por sua vez, objetivam o desenvolvimento de ideias ou a descoberta de novas percepções e intuições. Elas são extremamente flexíveis e permitem que

todos os aspectos relacionados ao fenômeno estudado sejam considerados relevantes (GIL, 2018). A perspectiva exploratória esteve presente na análise dos principais aspectos dos 126 pedidos de revisão extraordinária de contratos de concessão de aeroportos iniciados pelas concessionárias e apreciados pela Anac.

A abordagem proposta foi qualitativa, uma vez que pretendeu compreender as complexidades e nuances relacionadas à materialização dos eventos causadores de desequilíbrios econômico-financeiros de contratos de concessão de infraestrutura aeroportuária. Trata-se de abordagem apropriada para investigar percepções, experiências e complexidades subjacentes à execução de contratos de concessão de infraestrutura e possibilitar a compreensão mais profunda das dinâmicas relacionais envolvidas. A pesquisa, portanto, foi conduzida por meio de métodos qualitativos.

Além da introdução e da conclusão, a pesquisa abrange mais três capítulos, os quais abordam: i) as concessões de infraestrutura aeroportuária; ii) o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de infraestrutura aeroportuária, e iii) as revisões extraordinárias dos contratos de concessão de infraestrutura aeroportuária.

2 CONCESSÕES DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA

2.1 Características da infraestrutura aeroportuária

Infraestruturas aeroportuárias, ou aeroportos, tradicionalmente, são infraestruturas complexas e multifuncionais, que servem essencialmente como ponto de partida e chegada para a movimentação de pessoas e de cargas por meio de aeronaves (DOGANIS, 1996). Os aeroportos são compostos por diversas instalações, de modo geral, sistematizadas em lado ar e lado terra, como pistas de decolagem e pouso, pistas de táxi, terminais de passageiros, áreas de estacionamento de aeronaves, hangares e áreas de manutenção, além de diversos serviços auxiliares como segurança, combate a incêndios e serviços de alimentação e comércio (ASHFORD *et al.*; 2015). Cada componente desempenha atividades específicas que, em conjunto, facilita a interconexão entre os modais de transporte aéreo e terrestre.

Historicamente, seu desenvolvimento está condicionado a quatro elementos cruciais: i) o fluxo de passageiros e cargas por meio de seus terminais; ii) o ambiente físico, social e econômico em que está inserido; iii) sua função como unidade produtiva e geradora de negócios, e iv) os agentes operantes, principalmente companhias aéreas e prestadores de serviços comerciais (BETANCOR; RENDEIRO, 1999).

Na atualidade, todavia, os aeroportos ganharam nova perspectiva e, para além de serem meros ponto de troca de meios de transporte, constituem sistemas abrangentes. Os aeroportos passaram a atuar, grosso modo, como centros econômicos que atraem variedade de negócios, incluindo hotéis, centros de conferências, complexos de escritórios, áreas de logística, parques industriais e até mesmo áreas residenciais. Esse novo contexto, concebe o aeroporto como “aerotrópoles”, expressão cunhada por Kasarda e Lindsay (2012), para o modelo de desenvolvimento urbano em que o aeroporto se torna o núcleo em torno do qual se desenvolvem cidades inteiras e funciona como catalisador para o crescimento econômico e urbano.

Em termos econômicos, o setor de infraestrutura aeroportuária é caracterizado por modelos de financiamento variados, incluindo recursos públicos, investimentos privados e parcerias público-privadas (PPPs). As PPPs são frequentemente utilizadas para compartilhar os riscos e benefícios dos projetos de infraestrutura entre o governo e o setor privado, para facilitar o desenvolvimento e a modernização de aeroportos. Na maioria dos países, os terminais são disponibilizados como instalações de uso comum (de uso público). No entanto,

em outros, como ocorre na Austrália e nos Estados Unidos, podem ser de propriedade privada e/ou operados por companhias aéreas, tanto instalações de uso exclusivo quanto de uso comum (BOOZ; MUSTAFA, 2010).

Por certo, a gestão e operação de aeroportos envolvem custos substanciais. Entre os principais custos estão a manutenção da infraestrutura existente, como pistas, terminais e sistemas de navegação, o que requer investimentos contínuos para garantir a segurança e eficiência das operações, e os gastos com pessoal, que incluem salários, treinamento e benefícios para força de trabalho diversa. A oferta da infraestrutura aeroportuária é, portanto, altamente dispendiosa e pode ser afetada por fatores como a variação de preços de serviços e insumos e, ainda, por exigências regulatórias adicionais, sejam elas de natureza ambiental, de segurança, de acessibilidade ou tecnológica.

Barros (2020) destaca que, para Beesley e Littlechild (1989), certos serviços fornecidos pelos aeroportos, como o processamento de embarque e desembarque de passageiros, pouso e decolagem e permanência de aeronaves, possuem características monopolísticas e, portanto, são frequentemente regulados por meio da precificação de tarifas aeroportuárias devido às justificativas econômicas.

Em contraste, outros serviços aeroportuários, que possuem maior potencial competitivo, não necessitam de intervenção semelhante por parte do poder público. Grosso modo, portanto, ressalvada a hipótese de aeroportos instalados em área de influência sobrepostas, os aeroportos são considerados monopólios naturais e, assim, sujeitos a mecanismos de regulação de preços.

Observa-se, no entanto, que, para além da receita obtida com a cobrança pela prestação de serviços aeroportuários relacionados diretamente ao transporte aéreo, grande parte das receitas dos aeroportos são obtidas por meio da exploração de receitas comerciais acessórias. Segundo Fuerst *et al.* (2011), as receitas comerciais, como as de varejo e imobiliárias, têm crescido em importância. De acordo com os autores, as receitas tarifárias e receitas comerciais guardam estreita correlação, visto que as receitas tarifárias advêm do tráfego de passageiros, que, por sua vez, impulsiona as vendas no varejo e outras atividades comerciais. Assim, há relevante interdependência entre receitas tarifárias e não tarifárias, dado que o aumento na movimentação de passageiros pode levar ao aumento nas receitas comerciais.

Não obstante a diversificação das fontes de receitas, o setor de infraestrutura aeroportuária é, inegavelmente, sensível a flutuações na demanda por serviços de transporte aéreo. Assim, fatores econômicos, sociais e ambientais que afetem o transporte aéreo

repercutem diretamente na demanda por infraestrutura aeroportuária. (FUERST *et al.*, 2011)

Logo, o cenário econômico em crescimento, refletido na expansão do Produto Interno Bruto (PIB), resulta em aumento da renda disponível, o que incrementa o consumo e o investimento. Esse aumento, por sua vez, estimula as viagens aéreas, tanto para negócios quanto para lazer, com o conseqüente incentivo por aeroportos mais eficientes e de maior capacidade. Por outro lado, o crescimento do PIB também sinaliza o aumento na atividade comercial e exige melhorias e expansões na infraestrutura para acomodar o crescimento do tráfego de passageiros e de carga aérea.

De acordo com a Associação Internacional de Transporte Aéreo (IATA, 2008), a elasticidade da demanda por transporte aéreo em relação ao PIB, assim considerada a sensibilidade da demanda por serviços aéreos em resposta a mudanças no PIB, é de aproximadamente 1,4, podendo alcançar até 2,0, o que indica alta sensibilidade da demanda às variações do PIB. Países em desenvolvimento, entretanto, tendem a ter uma elasticidade-PIB superior à de países desenvolvidos.

Destarte, os aeroportos operam em ambiente altamente regulamentado, especialmente no tocante à segurança, com normas que evoluem continuamente para atender a novas exigências ambientais, operacionais e de segurança. A capacidade de se adaptar rapidamente a essas mudanças regulatórias é fundamental para manter a conformidade e a competitividade e requer investimentos em novas tecnologias, treinamento de pessoal e desempenho operacional.

2.2 Programa de concessões de infraestrutura aeroportuária

A expansão do transporte aéreo no País, propiciada, entre outros aspectos, pela desregulamentação econômica do setor, com a conseqüente ampliação da oferta de serviços e redução dos preços, associada ao crescimento da renda da população, evidenciou a limitada capacidade de o Estado brasileiro expandir e gerenciar eficientemente a infraestrutura aeroportuária brasileira (MCKINSEY & COMPANY, 2010).

A forma para superar os gargalos de infraestrutura aeroportuária foi a celebração de parcerias entre o setor público e o setor privado, inicialmente, por meio de contratos de concessão de infraestrutura. Nesse contexto, teve início o programa de concessões de infraestrutura aeroportuária brasileira, orientado à modernização e à expansão da infraestrutura instalada, à eficiência da gestão operacional e econômica e à melhoria da qualidade dos serviços.

Em 2011, a Anac realizou a primeira rodada de concessão de aeroportos, com a

outorga do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante (SBSG), seguida da segunda e terceira rodadas, realizadas, respectivamente, em 2012 e 2014, ocasiões em que foram concedidos os aeroportos de Guarulhos (SBRG), Brasília (SBBR), Viracopos (SBKP), Galeão (SBGL) e Confins (SBCF).

Em 2017, realizou-se a quarta rodada de concessão de aeroportos, por meio da qual foram concedidos os aeroportos de Florianópolis (SBFL), Fortaleza (SBFZ), Porto Alegre (SBPA) e Salvador (SBSV). A quinta rodada, em 2019, por sua vez, compreendeu a concessão de doze aeroportos, organizados em blocos, a saber: i) Nordeste, com seis aeroportos: Recife (SBRF), Maceió (SBMO), João Pessoa (SBJP), Aracaju (SEAR), Campina Grande (SBKG) e Juazeiro do Norte (SBJU); ii) Centro-Oeste, com quatro aeroportos: Cuiabá (SBCY), Sinop (SBSI), Rondonópolis (SBRD) e Alta Floresta (SBAT), todos em Mato Grosso (MT), e iii) Sudeste, com dois aeroportos: Macaé (SBME) e Vitória (SBVT).

Nessa esteira, em 2021, foram concedidos mais 22 aeroportos, na sexta rodada de concessão de aeroportos, estruturada em três blocos: i) Sul, com nove aeroportos - Curitiba (SBCT), Foz do Iguaçu (SBFI), Navegantes (SBNF), Londrina (SBLO), Joinville (SBJV), Bacacheri (SBBI), Pelotas (SBPK), Uruguaiana (SBUG) e Bagé (SBBG); ii) Central, com seis aeroportos: Goiânia (SBGO), São Luís (SBSL), Teresina (SBTE), Palmas (SBPJ), Petrolina (SBPL) e Imperatriz (SBIZ), e iii) Norte, com sete aeroportos: Manaus (SBEG), Porto Velho (SBPV), Rio Branco (SBRB), Cruzeiro do Sul (SBCZ), Tabatinga (SBTT), Tefé (SBTF) e Boa Vista (SBBV).

Por fim, em 2022, ocorreu a sétima rodada de concessões de aeroportos, também formada por três blocos: i) Aviação Geral, com dois aeroportos: Campo de Marte (SBMT) e Jacarepaguá (SBJR); ii) Norte II, com dois aeroportos: Belém (SBBE) e Macapá (SBMQ), e iii) SP/MS/PA/MG, ao final, composto por 11 aeroportos: Congonhas (SBSP), Campo Grande (SBCG), Corumbá (SBCR), Ponta Porã (SBPP) Santarém (SBSN), Marabá (SBMA), Parauapebas (SBCJ), Altamira (SBHT), Uberlândia (SBUL), Montes Claros (SBMK) e Uberaba (SBUR)¹. A Figura 1 apresenta a distribuição geográfica de todos os aeroportos concedidos, identificados por rodadas de concessão:

¹ O Ministério da Infraestrutura determinou a exclusão do Aeroporto Santos Dumont da sétima rodada de concessão e definiu novo arranjo para os demais aeroportos nos três blocos em licitação.

Figura 1 – Mapa com os 59 aeroportos federais concedidos



Fonte: ANAC (2024).

Ao longo de todas as rodadas de concessão, foram observadas inúmeras mudanças regulatórias. Longo e Fonseca (2022) destacam, em especial, as alterações em cinco aspectos regulatórios de grande relevância, a saber: i) modelo de pagamento das outorgas; ii) regulação das tarifas aeroportuárias; iii) obrigações de investimento e nível de serviço; iv) incentivos ao *consultation* e desenvolvimento da proposta apoiada; e v) disciplina da receita não tarifária, com foco na regulação dos contratos comerciais que extrapolam o prazo da concessão.²

Particularmente em relação à regulação das tarifas aeroportuárias, conforme asseveram Longo e Fonseca (2022), a cada nova rodada de concessão foram introduzidas inovações que propiciaram a maior eficiência na forma de precificar os serviços de infraestrutura aeroportuária. De acordo com a linha evolutiva do modelo, traçada pelos referidos autores, no início das rodadas de concessão, o modelo utilizado era baseado na definição de limites tarifários para cada atividade regulada.

Na quarta rodada, o fluxo de pagamentos foi redesenhado para incluir pagamento

² O Anexo I contém o quadro consolidado do resultado dos leilões das sete rodadas de concessão de aeroportos.

inicial da outorga à vista e período de carência de cinco anos para os pagamentos de outorgas fixas, de modo a propiciar alívio ao estresse financeiro inicial das concessionárias. Além disso, o pagamento à vista do ágio do leilão foi introduzido para mitigar riscos financeiros e aumentar o comprometimento dos acionistas (SAMPAIO *et al*, 2021). A partir da quinta e da sexta rodadas, a regulação baseada em tetos tarifários foi substituída por modelos de receita-teto e preços monitorados, conferindo maior autonomia ao operador aeroportuário.

Nota-se, em geral, a flexibilização da regulação tarifária dos contratos de concessão, orientada por diferentes objetivos regulatórios, em particular, a redução de distorções e mitigação da rigidez que podem surgir da regulação e a busca por maior eficiência na gestão dos custos regulatórios *vis-à-vis* outros mecanismos de prevenção do abuso de poder de mercado e as características dos aeroportos (ANAC, 2018).

No entanto, independentemente das inovações introduzidas, no entanto, os mecanismos de preservação do equilíbrio econômico-financeiro, assim considerados o reajuste de tarifas, a revisão de parâmetros da concessão e a revisão extraordinária, e a própria matriz de alocação de riscos mantiveram-se praticamente inalterados.

3 DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA

3.1 Equação econômico-financeira

A equação econômico-financeira dos contratos de concessão, grosso modo, representa o equilíbrio entre as obrigações assumidas pela concessionária, os encargos que ela deve suportar e as receitas provenientes dos serviços prestados sob a concessão do poder público. O equilíbrio contratual baseia-se, portanto, na correspondência de obrigações e direitos das partes, e na harmonia da relação entre o poder concedente e a concessionária, que se reflete na execução de serviços e na realização de investimentos, devidamente remunerados ao longo do período contratual (GALÍPOLO; HENRIQUES, 2019).

Os contratos de concessão de infraestrutura aeroportuária consideram que esse equilíbrio se materializa por meio do atendimento das condições do contrato, o que compreende todas as obrigações, os direitos e os deveres que foram acordados entre as partes (padrões de qualidade de serviço, prazos, condições de pagamento e indicadores de desempenho), observada a alocação de riscos nele estabelecida, em linha com o preceito da subcláusula 6.1. padrão dos contratos: “sempre que atendidas as condições do Contrato e respeitada a alocação de riscos nele estabelecida, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro” (ANAC, 2012).

O pressuposto desse equilíbrio é de que o contrato foi elaborado com a distribuição de obrigações e riscos clara e previamente acordada. Isso implica que cada parte – seja o poder concedente ou seja a concessionária – assumiu responsabilidades específicas que influenciam diretamente no cálculo das condições econômicas e financeiras do contrato. A subcláusula 6.1 funciona como âncora, garantindo que, enquanto as condições estabelecidas forem cumpridas, o equilíbrio econômico-financeiro do contrato não seja questionado.

Com efeito, os riscos atribuídos à concessionária são considerados como parte dos "encargos" do contrato. Assim, a concretização desses riscos não configura desequilíbrio econômico-financeiro, independentemente do impacto econômico sobre a concessionária, por mais severo ou prejudicial que seja (RIBEIRO, 2011). Desse modo, a alocação de riscos é componente crítico que influencia diretamente o equilíbrio econômico-financeiro e a própria sustentabilidade econômico-financeira da concessão, posto atribuir os riscos a serem suportados por cada parte e como eles serão geridos ao longo da execução do contrato.

Em regra, a teoria e a melhor prática orientam a alocação dos riscos conforme a capacidade de o agente lidar e gerenciar tais riscos (WORLD BANK, 2016). Isso significa que os riscos devem ser atribuídos à parte que está em melhor posição para gerenciá-los de forma eficiente e eficaz, ou absorvê-los, em caso de sua materialização, a fim de mitigar custos e maximizar o desempenho do projeto.

Contratos de concessão de infraestrutura são arranjos de longo prazo, por natureza, incompletos, haja vista a impossibilidade de se prever todas as contingências futuras (CATEB; GALLO; 2007), em que a matriz de risco do projeto cumpre também o papel de alinhar os incentivos entre a concessionária e o poder concedente. Nesse sentido, o desenho da matriz de risco deve considerar em sua formatação o enfrentamento dos problemas associados à relação agente-principal, em linha com a Teoria Agente-Principal.

A Teoria Agente-Principal examina as relações entre duas partes: o principal, parte que delega uma tarefa, e o agente, parte que executa essa tarefa em nome do principal. A Teoria aborda os desafios que surgem devido a interesses potencialmente conflitantes entre o principal e o agente, bem como a assimetria de informações, em que o agente geralmente possui mais informações sobre suas ações do que o principal (LAFFONT; TIROLE, 1993).

De acordo com Tirole (2020), os dois principais problemas identificados pela teoria são: i) o risco moral, que ocorre quando o agente pode agir de forma contrária aos interesses do principal, sabendo que o principal não pode monitorar perfeitamente todas as suas ações, e ii) a seleção adversa, que se refere à dificuldade do principal em selecionar um agente adequado devido à falta de informações. Para mitigar esses problemas, a teoria propõe o uso de incentivos e mecanismos de monitoramento. Os contratos, desse modo, devem ser estruturados para alinhar os interesses do agente com os interesses do principal, por meio de incentivos financeiros, bônus por desempenho ou penalidades por não cumprimento.

Franco (2007), com base nas ideias de Oudot (2005), afirma que a Teoria Agente-Principal fornece o suporte teórico para a máxima de que o risco deve ser atribuído à parte que consegue gerenciá-lo de forma mais eficaz e com menor custo. Nessa linha, sustenta que os incentivos baseados em *performance* servem não apenas para alocar riscos de maneira eficaz, mas também para motivar o agente a atuar de forma alinhada aos objetivos do principal. Essas diretrizes estão fundamentadas no princípio de responsabilidade expressa na Teoria Agente-Principal e assegura que os interesses de ambas as partes sejam harmonizados por meio de mecanismos contratuais bem estruturados.

Conforme destaca Franco (2007), para Oudot (2005), a alocação de risco tem como objetivo a minimização de custos do projeto, o que, por sua vez, maximiza a utilidade do principal. Assim, para assegurar certo nível de desempenho do agente, o principal deve criar estrutura de incentivos de forma que o pagamento efetuado ao agente dependa de sua *performance*.

A distribuição dos riscos é, sobretudo, também forma de motivar o agente a promover o financiamento e a operação do projeto de forma mais eficiente. Logo, a preservação do equilíbrio econômico-financeiro, por meio da correta compensação financeira pela materialização dos riscos alocados às partes, se reveste da maior importância.

3.2 Mecanismos de preservação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de infraestrutura aeroportuária

Mattos e Tokeshi (2017) asseveram que as cláusulas de equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão são responsáveis por estabelecer os parâmetros para a renegociação de variáveis essenciais da concessão, especialmente no que diz respeito às tarifas.

Os contratos de concessão de infraestrutura aeroportuária, em regra, estabelecem o reajuste e a revisão como mecanismos de preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato (ANAC, 2012).

O procedimento de reajuste, conforme destacado por Ribeiro e Prado (2007), busca proteger o parceiro privado de parte ou da totalidade dos riscos associados à variação de preços dos insumos, em decorrência da desvalorização da moeda ou de condições específicas do setor ou segmento industrial ao qual pertence. Em regra, o reajuste é realizado anualmente e envolve a aplicação de índices de correção de preços ou fórmulas paramétricas que reflitam as variações nos preços ao consumidor e/ou nos custos da concessionária.

Os contratos de concessão de infraestrutura aeroportuária preveem o reajuste das tarifas aeroportuárias pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para compensar os efeitos da inflação. Com efeito, esse aumento tarifário é ajustado pelos Fatores X e Q.³

O Fator X está relacionado à produtividade e eficiência do setor aeroportuário e visa transferir parte dos ganhos de produtividade para os usuários, podendo afetar “de forma positiva ou negativa o resultado do reajuste anual dependendo da evolução das variáveis

³ As tarifas referentes a atividades de armazenagem e capatazia não são afetadas pelos fatores X e Q.

associadas à produtividade e eficiência da indústria aeroportuária e/ou do Aeroporto”.

O Fator Q, por sua vez, reflete a qualidade dos serviços prestados. Assim como o Fator X, ele pode impactar o reajuste de maneira positiva ou negativa, dependendo do desempenho da concessionária. Ambos os Fatores, X e Q, são revisados periodicamente pela Anac, por ocasião das Revisões dos Parâmetros da Concessão (ANAC, 2012).

Enquanto o reajuste, presente em todas as avenças públicas, assegura a atualização periódica (anual) dos valores das tarifas-teto/receitas-teto contratuais, ou seja, promove a mera recomposição de eventuais perdas inflacionárias, as revisões contratuais previstas, a saber: i) a revisão dos parâmetros da concessão, e ii) a revisão extraordinária, cumprem outro papel.

As disposições contratuais referentes às revisões dos parâmetros da concessão estabelecem processo sistemático e estruturado para garantir que determinados critérios da concessão sejam avaliados e ajustados em intervalos regulares. A revisão dos parâmetros da concessão, diferentemente das revisões ordinárias adotadas em outros setores de infraestrutura, não visa reposicionar preços regulados para atualizar o equilíbrio econômico-financeiro.

Trata-se de mecanismo que tem por escopo tão somente a revisão da metodologia de cálculo do Fator X e do Fator Q, além de estabelecer seus valores específicos, e a determinação da taxa de desconto a ser aplicada no Fluxo de Caixa Marginal (FCM) das revisões extraordinárias até a próxima revisão dos parâmetros da concessão (ANAC, 2012).

As revisões dos parâmetros da concessão são realizadas a cada período de cinco anos. Isso significa que, a partir da data de eficácia do contrato, a cada cinco anos haverá revisão para analisar e possivelmente ajustar as bases estabelecidas. Os parâmetros ajustados na revisão permanecerão em vigor até que o processo de revisão subsequente seja concluído. Isso garante que não haja lacunas ou incertezas sobre quais parâmetros estão em vigor em qualquer momento durante o período da concessão.

A partir do segundo processo de revisão, a Anac tem a possibilidade de incorporar novos parâmetros além daqueles inicialmente estabelecidos, o que confere à Agência certa flexibilidade regulatória para adaptar o contrato às mudanças significativas no mercado ou na operação, sempre respeitada a alocação de riscos prevista no contrato, de forma a manter o equilíbrio econômico-financeiro contratual.

A revisão desses parâmetros é, por assim dizer, o espaço de discricionariedade originalmente concebido com vistas a garantir que os modelos financeiros e de desempenho da concessão permaneçam alinhados às condições econômicas e operacionais vigentes e,

assim, promover a sustentabilidade e eficiência na prestação dos serviços, sem, contudo, ensejar a ampla revisão do ajuste contratual, nos moldes de revisões ordinárias periódicas.

Destarte, todos os procedimentos relativos às revisões dos parâmetros da concessão devem ser precedidos de ampla discussão pública, o que assegura que todas as partes interessadas tenham a oportunidade de contribuir com suas perspectivas e preocupações, com transparência e engajamento no processo de revisão. Essas discussões públicas são fundamentais para garantir que as revisões sejam bem-informadas e reflitam as necessidades e expectativas de todas as partes envolvidas, todavia, não tornam os mecanismos ílesos a críticas.⁴

Ante tais instrumentos, o contrato, em tese, permanece equilibrado ao longo de toda sua duração, ressalvada a ocorrência de riscos especificados na matriz que possam desestabilizá-lo. Para esses casos, há a implementação das revisões extraordinárias.

As revisões extraordinárias se propõem a compensar perdas ou ganhos significativos da concessionária em decorrência da concretização de riscos alocados ao poder concedente, devidamente comprovado e considerado relevante, dentro dos contextos previstos no contrato.⁵ Portanto, variações nos custos, investimentos ou receitas e outros eventos, cujos riscos tenham sido atribuídos ao ente privado, não resultam em quebra do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Isso ocorre porque tais riscos já deveriam ter sido considerados pelo agente privado ao calcular seu retorno esperado, estando, assim, incorporados na equação econômico-financeira do contrato.

Por outro lado, oscilações decorrentes de eventos cujo risco não foi assumido pela concessionária não estão abrangidas pela equação. Esses impactos não estão contemplados no conjunto original de obrigações e remunerações atribuídas ao ente privado, o que afeta a remuneração esperada do contrato e gera o desequilíbrio econômico-financeiro.

Observe-se que a mera materialização do risco não enseja o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato. É necessária a demonstração de que o evento causou prejuízo financeiro para a concessionária, com a devida mensuração do seu impacto. De

⁴ Oportuno salientar que até mesmo a revisão dos referidos parâmetros da concessão é percebida pelo mercado como elevado risco regulatório. Conforme assevera a Anac (2016), muitas concessionárias percebem que o Fator X aumenta o risco da concessão, uma vez que a Agência pode revisar a metodologia de cálculo ao longo do contrato a cada cinco anos, em que pese a exigência contratual de que o cálculo do Fator X seja precedido de ampla discussão pública, diversos agentes, durante os processos licitatórios, argumentaram que seria preferível que o Fator X fosse determinado por fórmula paramétrica, eliminando assim a discricionariedade da agência reguladora, ou até mesmo que o Fator X não fosse aplicado nos reajustes tarifários da concessão.

⁵ De modo geral, os contratos de concessão de infraestrutura aeroportuária consideram relevante a alteração que impacte mais de 1% da receita bruta anual média da concessão ao longo dos três anos anteriores ao início do processo de revisão extraordinária.

acordo com Anac, para justificar o pedido de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, é necessário cumprir os requisitos (descritos no item 6.21 do Contrato de Concessão), inclusive com a comprovação das perdas sofridas pela concessionária.

A inadimplência do poder concedente, um dos riscos atribuídos ao poder concedente, por si só, não garante a aceitação dos termos solicitados como compensação. O reequilíbrio só é possível se os prejuízos forem efetivamente comprovados. Na análise do pedido de revisão extraordinária n. 00058.016069/2019-16, no qual a concessionária pleiteava “compensação pelas receitas frustradas em decorrência de ocupação de área do sítio com massa falida da Variglog e SATA”, a Agência negou o pedido porque não ficou demonstrado que a restrição judicial das áreas foi a principal razão para a falta de arrendamento, já que as áreas continuaram sem uso mesmo após serem liberadas. Ademais, a concessionária também não teria provado que não havia áreas alternativas disponíveis para arrendamento (ANAC, 2024).⁶

De acordo com o contrato, a revisão extraordinária é implementada por meio de fluxo de caixa marginal, disciplinado contratualmente, a ser elaborado para cada evento gerador do desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos, a fim de calcular a compensação financeira que anule os impactos financeiros positivos ou negativos do evento que ocasionou o desequilíbrio (ANAC, 2012).

Assim, o impacto financeiro é calculado por meio do valor presente líquido do fluxo de caixa marginal projetado devido ao evento, aplicando-se a taxa de desconto vigente no momento do pedido. O prazo para apresentação dos pedidos de revisão extraordinária é de

⁶ Ementa do indeferimento referente ao Processo SEI 00058.016069/2019-16:

Cumprir destacar que, para o devido enquadramento na matriz de risco contratual, resta imprescindível o preenchimento dos requisitos dispostos no item 6.21 do Contrato de Concessão, que estabelece a necessária comprovação das perdas ou ganhos da Concessionária como um dos elementos indispensáveis ao reconhecimento de eventual direito ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Isso posto, diferentemente do que alega a Concessionária, cumpre destacar que a mera inadimplência contratual do Poder Concedente não implica na pronta aceitação dos termos pleiteados pela Concessionária como forma de compensação pelo fato. Nesse sentido, **o reequilíbrio cabe apenas na medida dos prejuízos efetiva e comprovadamente causados a fim de cumprir com o objetivo de recompor o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Dito de outro modo, não basta apenas o enquadramento do fato entre os riscos alocados ao Poder Concedente, mas a efetiva comprovação dos prejuízos dele decorrentes para que se possa proceder à Revisão Extraordinária do Contrato de Concessão.**

A improcedência do pedido de reequilíbrio ora em discussão lastreia-se na ausência de comprovação cabal de que a constrição judicial das áreas foi motivo determinante para o não arrendamento no período em que se encontravam ocupadas, tendo em vista que mesmo após a liberação das mesmas, continuaram não exploradas. Tal conclusão só seria admissível na hipótese de escassez de áreas alternativas semelhantes para arrendamento, o que não foi demonstrado pela Concessionária. (grifos não constantes do original)

cinco anos a partir da data do evento ou do início do seu impacto contínuo. Caso o impacto se manifeste em momento posterior, o prazo começa a contar a partir desse momento.

A revisão extraordinária pode ser iniciada pela Anac ou solicitada pela concessionária. Caso a Anac inicie o procedimento, deve comunicar a concessionária, que tem pelo menos trinta dias para se manifestar. Quando a concessionária solicita a revisão também deve seguir normas específicas da Anac. A análise dos eventos pode ser feita individual ou conjuntamente, dependendo das suas características.

A Agência tem a prerrogativa de determinar como o equilíbrio será restaurado, podendo alterar tarifas, prazos de concessão, obrigações contratuais, rever a contribuição ao sistema com aprovação prévia do Ministério Setorial ou outra medida acordada com a concessionária. Além das disposições contratuais, as revisões extraordinárias observam os termos da Resolução Anac nº 528, de 28 de agosto de 2019, que estabelece procedimentos para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de infraestrutura aeroportuária federal.

Com efeito, a ausência de previsão de mecanismo de revisão ordinária periódica traduz a opção inicial do poder concedente pelo modelo de regulação de preços por contrato, em que os preços não estão diretamente vinculados aos custos de prestação do serviço regulado e, portanto, não há previsão de realização de revisão periódica com o objetivo de realinhar o preço dos serviços aos custos eficientes da empresa regulada, em detrimento do modelo de regulação discricionária, em que há amplo reposicionamento tarifário (CAMACHO; RODRIGUES, 2014).

3.3 Modelo de regulação dos contratos de concessão de infraestrutura aeroportuária

Os setores de infraestrutura compreendem espectro diversificado de entidades, variando desde mercados altamente competitivos até aqueles dominados por monopólios naturais, caracterizados por sua propensão a exibir economias de escala e escopo significativas, pela presença de custos irrecuperáveis e pela escassez de bens substitutos viáveis (LAFFONT; TIROLE, 1993).

Nesses casos, a intervenção estatal geralmente se manifesta na forma de regulação tarifária para mitigar o eventual exercício indevido de poder de mercado que poderia resultar em preços supracompetitivos. Essa configuração é típica, mas não limitada, em setores que incluem a distribuição de energia elétrica, provisão de gás natural e administração de

infraestruturas rodoviárias, portuárias, ferroviárias e aeroportuárias⁷.

Conforme asseveram Camacho e Rodrigues (2014), nas últimas décadas, autoridades regulatórias globais têm adotado predominantemente duas metodologias distintas para a regulação de preços de serviços públicos e indústrias essenciais. Simplificadamente: i) regulação discricionária (*cost-based*): em que os preços são estabelecidos com base nos custos da empresa regulada, e ii) regulação por contrato (*non cost-based*): em que os preços não estão diretamente vinculados aos custos de prestação do serviço regulado.

Ambos os modelos preservam a característica de estabelecer o preço para os serviços, o qual é ajustado anualmente de acordo com determinado índice de preços. No entanto, conforme asseveram Camacho e Rodrigues (2014), na prática, a principal distinção entre eles reside na amplitude da revisão tarifária periódica, por conseguinte, no nível de flexibilidade regulatória.

Na regulação discricionária, o foco reside na análise periódica detalhada das estruturas de custo da firma e engloba tanto os custos variáveis como os custos fixos. Entre as revisões tarifárias, os preços são ajustados considerando a inflação, da qual é subtraído fator de produtividade. A premissa é que tanto a simples indexação do preço quanto outras fórmulas contratuais seriam insuficientes para garantir a remuneração correta dos fatores de produção, justificando a necessidade de revisões periódicas das condições pactuadas (VIANA; DE SOUZA; BRANDÃO, 2016).

Essa metodologia busca garantir que a empresa regulada possa obter retorno razoável sobre seu investimento, ao mesmo tempo em que protege os consumidores de tarifas exorbitantes. Para tanto, é essência da metodologia a realização de revisão periódica com o objetivo de realinhar o preço dos serviços aos custos eficientes da empresa regulada. Essa abordagem de fixação temporária de preços tem o objetivo de incentivar as empresas a buscarem a redução de custos, processo que é frequentemente referido como "competição no mercado" (BRAGANÇA; CAMACHO, 2012).

Logo, a revisão periódica possibilita o ajuste das tarifas conforme mudanças em insumos, em inovações tecnológicas, em flutuações na demanda e em aprimoramentos na qualidade. Portanto, confere maior flexibilidade regulatória (GOMEZ-IBANEZ, 2006; OLIVEIRA; DUTRA; ENGLER, 2021).

Entre os modelos baseados em custos, sobressaem os regimes de custo do serviço

⁷ Em contraste, em setores de infraestrutura em que há competição, a intervenção estatal, quando necessária, é normalmente direcionada para a instauração de mecanismos e regulamentações que fomentem a competição entre os diversos atores do mercado.

(taxa de retorno) e de regulação por incentivo (*price cap* e suas variações). O regime de custo do serviço garante à empresa taxa de retorno especificada sobre os custos efetivamente incorridos (*ex post*), com o ajuste do preço a cada revisão. Ao considerar os custos incorridos, o modelo mitiga a assimetria de informações associada à seleção adversa. Por outro lado, reduz os incentivos à gestão eficiente do ativo e ainda incentiva o sobreinvestimento, visto que todo o custo e, por conseguinte, o capital investido, será remunerado (CAMACHO; RODRIGUES; 2014). Dois benefícios são costumeiramente associados ao modelo. Primeiro, não induz à perda da qualidade da infraestrutura provida e, segundo, apresenta baixo risco para a concessionária, o que repercute em menor custo de capital (CAMACHO; MENEZES, 2013).

Por sua vez, o regime de regulação por incentivo utiliza estimativas *ex ante* para definir os parâmetros regulatórios. Isso inclui a previsão dos custos operacionais e de capital que a empresa deverá incorrer durante o período regulatório (GOMEZ-IBANEZ, 2006; JOSKOW, 2014)

Na regulação por incentivo, os preços são estabelecidos antes da incorrência dos custos, o que exige que o regulador estime os custos futuros da empresa, o que pode levar a problemas de seleção adversa, por ocasião da implementação da revisão tarifária periódica. No entanto, esse problema tende a diminuir à medida que o regulador adquire mais informações sobre os custos da empresa.

De outro modo, o problema de risco moral é mitigado, pois o preço fixado para cobrir os custos esperados, e não realizados, permanece constante por período determinado, sujeito ao desconto anual do fator de produtividade (Fator X), que opera como mecanismo de compartilhamento de riscos e de incentivo. Assim, dado o preço fixo, a empresa é incentivada a reduzir os custos, já que qualquer economia superior ao fator X resulta em aumento de lucros (CAMACHO; RODRIGUES; 2014).

A eficiência obtida pela redução de custos, contudo, pode gerar três problemas potenciais: i) possível diminuição na qualidade do serviço; ii) investimentos em expansão de redes abaixo do nível ótimo no longo prazo; e iii) maior risco de negócio para a empresa, já que a regulação se baseia em custos esperados e não realizados (ALEXANDER *et al*, 2000).

A implementação de revisões periódicas, não obstante, apresenta alto custo, exige tempo e recursos financeiros para a coleta de dados, capacitação técnica e disponibilidade de sistemas de informação por parte de órgãos reguladores, o que se reflete em elevados custos regulatórios (GOMEZ-IBANEZ, 2006). Por outro lado, a flexibilidade intrínseca ao modelo, particularmente em países com economias instáveis e instituições menos maduras, é percebida

como maior risco pelos investidores (CAMACHO; RODRIGUES; 2014; Decker, 2015).

De acordo com Finger (2020), os exemplos mais proeminentes de regulação de custo de serviço estão presentes na regulação de infraestrutura nos Estados Unidos (gás natural, energia elétrica, água e saneamento), e de regulação por incentivos, no Reino Unido (energia elétrica, água e saneamento, transportes).

De outra parte, na regulação por contrato, também conhecida como *franchise bidding*, busca-se estabelecer a "competição pelo mercado". Nesse modelo, a empresa obtém o direito de fornecer o serviço específico por período determinado, desde que vença em processo competitivo, geralmente realizado por meio de leilão (BRAGANÇA; CAMACHO, 2012). O modelo de regulação por contrato é considerado alternativa aos métodos tradicionais de regulação de monopólios naturais e se baseia na introdução de competição pelo mercado mediante a realização de processo de licitação competitivo, em que empresas competem pelo direito de operar o serviço por determinado período (FINGER, 2020).

Em linhas gerais, desde que as condições do contrato sejam mantidas, os preços e custos não são revisados. Grosso modo, a regulação por contrato desvincula os preços dos custos diretos de operação e, portanto, ao menos em tese, serve como incentivo para a eficiência e inovação por parte das empresas reguladas.

São contratos sem a previsão de revisão periódica em que se busca antecipar contingências para que o preço inicial já as contemple, com reajustes automáticos conforme regras predefinidas. A ausência de revisão exige previsibilidade sobre como lidar com eventos imprevistos, pois renegociações durante a vigência do contrato acarretariam custos de transação e dependeriam dos graus de barganha das partes, podendo prejudicar usuários ou empresas (GUASCH, 2004).

Note-se que, ao tempo em que diminui o risco de intervenção arbitrária pelo regulador, confere menos flexibilidade para lidar com os riscos e incertezas da atividade desempenhada e do mercado em si.

Com efeito, ambos os modelos objetivam criar incentivos para que empresas reguladas alcancem alta produtividade e eficiência durante o período em que prestam serviços de infraestrutura e garantir que parte desses ganhos sejam repassados aos consumidores finais. Na regulação discricionária, a eficiência é perseguida entre as revisões periódicas e se procura obter ganhos de produtividade em cada revisão. Já na regulação por contrato, o regulador visa capturar esses ganhos no momento do leilão (BRAGANÇA; CAMACHO, 2012).

Inicialmente, o modelo de concessão de infraestrutura não visava à competição, mas sim a estabelecer uma relação estável e duradoura entre o poder concedente e o

concessionário. No entanto, com a liberalização dos mercados na Europa e o apoio do Banco Mundial, que reformulou essa abordagem em Parcerias Público-Privadas (PPPs), surgiram diversas oportunidades de investimento nos mercados emergentes. A adoção de tais PPPs apoia-se na justificativa de que, na ausência de competição no mercado, deve-se promover a competição pelo mercado (FGV, 2021).

O referido modelo, de certo modo, endereça preocupação do investidor com previsibilidade na execução do contrato e eventuais riscos de intervenção regulatória. No entanto, como o contrato busca regular relação de longo prazo *ex-ante*, pode acarretar grandes custos decorrentes de eventos não previstos e renegociações podem ser mais custosas do que antecipado. Ademais, conforme pontua Gomez-Ibanez (2006) quaisquer vantagens advindas do processo competitivo decorrente do leilão do contrato desaparecerão rapidamente se o contrato tiver que ser renegociado.

De acordo com Decker (2015), argumenta-se que o modelo de "competição pelo mercado": i) reduz os custos de informação associados à regulamentação, particularmente quanto à coleta de informações relacionadas a custos médios e a demanda; ii) mitiga os problemas associados a incentivos de investimento que têm atormentado a regulamentação tradicional, como o excesso de investimento sob regulamentação de taxa de retorno, e iii) fornece incentivos positivos para eficiência e inovação, na medida em que a concessionária se beneficia de todo e qualquer economia de custos enquanto opera o contrato.

O referido autor salienta que, embora a ideia de "competição pelo mercado" seja bastante poderosa, há críticas igualmente robustas à abordagem. A crítica mais substancial aponta que essa forma de concorrência essencialmente envolve contratos complexos, sendo desafiador especificar os seus termos com precisão desde o início. Nessa linha, a análise teórica da competição pelo mercado seria considerada excessivamente simplificada, posto deixar de considerar as complicações da contratação, como a incompletude contratual, que podem gerar instabilidade em cenários de incerteza e contratos de longa duração.

Por fim, Decker (2015) assevera que a distinção entre a abordagem baseada na regulação por contrato e na regulação discricionária é vista como questão de grau e não de tipo, com vantagens e desvantagens em ambos os casos, muito embora alguns argumentem que a licitação de franquia, na melhor das hipóteses, é solução útil de curto a médio prazo para o problema do monopólio natural, mas não solução de longo prazo e que, com o tempo, os problemas tradicionais de regulamentação poderão surgir. Nesse mesmo sentido, Finger (2020) destaca que a regulação por contrato não é forma estável de governança e mais cedo ou mais tarde deve ser substituída por algum tipo de regulação discricionária.

A esse respeito, cumpre salientar que, originalmente, em linha com a modelagem adotada em outros países do mundo, a Anac pretendia introduzir a regulação discricionária (ANAC, 2011a).⁸ Ocorre que, ante forte questionamento do Tribunal de Contas da União (TCU), em decorrência do receio manifestado por seus técnicos quanto à repercussão do mecanismo sobre a variável do leilão e as eventuais perdas que poderiam afetar a proposta vencedora e ainda a propensão do mercado e dos agentes financiadores a preferirem assumir os riscos de mercado (por eles supostamente conhecidos) a tomarem o risco regulatório (naquele momento, percebido como o mais acentuado), a modelagem foi alterada para a regulação por contrato (Vasconcelos, 2022).⁹

⁸ Conforme entendimento consignado na Nota Técnica n. 4/2011/SRE/SIA, de 29 de abril de 2011 (Referência: Processo nº 60800.018840/2010-15):

106. Devido às alterações na conjuntura e nos parâmetros que estabeleceram o equilíbrio inicial, torna-se necessário que haja revisões periódicas, onde eventuais desequilíbrios sejam corrigidos e se permita que parte dos ganhos com eficiência empresarial e com receitas alternativas sejam repartidos com a sociedade, visando à modicidade tarifária. Também devem ser revistos os parâmetros de qualidade da prestação do serviço.

(...)

109. Por oportuno, importa apresentar, em linhas gerais, como será o processo de revisão tarifária ao qual se submeterá o concessionário vencedor do leilão do ASGA. A cada período de 5 anos ocorrerá uma revisão ordinária com o objetivo de permitir o reposicionamento tarifário, a determinação dos fatores X e Q a serem aplicados nos reajustes tarifários até a revisão ordinária seguinte, e a reversão de receitas alternativas para fins de modicidade tarifária.

110. Com vistas a manter/restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, nessa etapa a ANAC considerará as alterações na estrutura de custos e de mercado, os níveis de tarifas observados em empresas similares no contexto nacional e internacional e os estímulos à eficiência e à modicidade tarifária para reposicionar as tarifas da concessionária, alterando-as para mais ou para menos.

111. Por sua vez, o fator X tem o objetivo de compartilhar os ganhos esperados de produtividade com os consumidores do serviço público concedido e, de outra parte, incentivar a concessionária a buscar maior eficiência na prestação do serviço concedido, uma vez que o ganho que exceder ao fator X estipulado é apropriado integralmente pela empresa.

112. O fator Q, de outro modo, busca refletir na tarifa uma punição/bonificação nos casos em que há prestação de serviço público de qualidade inferior/superior a um nível previamente estabelecido em metodologia definida mediante ampla discussão com os atores interessados. Nesse sentido, o fator Q relaciona a qualidade dos serviços prestados pelo administrador aeroportuário ao reajuste das tarifas cobradas, incentivando este a executar sua função sempre da melhor maneira possível.

⁹ Veja-se, a esse respeito, excerto da Nota Técnica n. 33/2010/SRE/SIA, de 18 de novembro de 2011 (Processo nº 60800.018840/2010-15):

11. No Capítulo VI – Do Equilíbrio Econômico-Financeiro da versão original do Contrato, em particular na cláusula 6.17, havia a previsão de realização de revisões ordinárias com o objetivo de permitir o reposicionamento tarifário, entre outros aspectos. Essa previsão foi estabelecida com base principalmente nos conceitos do modelo de regulação do setor de distribuição de energia da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). O termo em destaque corresponde a um mecanismo de revisão tarifária no qual há uma completa repactuação do equilíbrio econômico-financeiro a cada ciclo revisional, tipicamente de cinco anos. Esse mecanismo embute um amplo compartilhamento de riscos entre concessionário e poder concedente (custo, investimento, demanda etc.).

12. No decorrer das discussões técnicas, importantes argumentos foram levantados no sentido de que a Agência revisse sua posição quanto ao desenho do modelo de regulação econômica para a concessão do ASGA. Nesse contexto, destaca-se argumentação decisiva do TCU alegando possível incompatibilidade entre o modelo aplicado pela ANEEL e a realização de licitação, uma vez que os contratos de concessão do setor de distribuição de energia eram pré-existentes à Lei nº 8.987/1995 (Lei de Concessões) e foram assinados sem a realização de procedimentos licitatórios.

Os impactos das alterações implementadas, especialmente no que se refere ao compartilhamento de riscos contratuais, foram discutidos nas manifestações técnicas da Anac. Na ocasião, foi destacado que a mudança do modelo de regulação discricionária para o modelo de regulação por contrato, apesar de diminuir a percepção de risco regulatório pelos agentes do mercado, implicaria a redução do compartilhamento de riscos. Em defesa do modelo de regulação por contrato, argumentou-se, entre outros aspectos, que seria preferível que o mercado assumisse riscos que pudessem gerenciar melhor e que, nesse sentido, as empresas seriam mais capazes de lidar com riscos de mercado em comparação aos riscos regulatórios.¹⁰

Com efeito, desde então, a regulação por contrato nas concessões de infraestrutura aeroportuária brasileira, instituída no contrato de concessão do ASGA, foi replicada em todas as demais rodadas de concessão de aeroportos, bem como nas concessões rodoviárias a partir de 2012 e, mais recentemente, estendida para a concessão de portos, com limitados ajustes, nos termos previstos no Contrato de Concessão de SBGR, firmado em 14 de junho de 2012

Dessa forma, o aproveitamento do modelo da ANEEL para uma concessão a ser realizada por meio de leilão foi questionado.

13. Esse argumento, somado a outros relativos a compartilhamento de riscos e custo regulatório, fez com que a Agência revisse seu entendimento e alterasse a cláusula de revisão ordinária originalmente prevista. A Subseção I – Da Revisão Ordinária foi substituída pela Seção II – Da Revisão dos Parâmetros da Concessão. Na atual versão do Contrato, a cláusula 6.14 não mais prevê o reposicionamento tarifário. O novo mecanismo passa a ser utilizado tão somente com o objetivo de permitir a determinação da metodologia de cálculo dos fatores X e Q e a determinação da taxa de desconto a ser aplicada nas revisões extraordinárias. (grifos não constantes do original)

¹⁰ De acordo com a Nota Técnica n. 4/2011/SRE/SIA, de 29 de abril de 2011:

77. Com relação à seção II, deve-se destacar a importância da alteração do mecanismo de revisão ordinária, que previa o reposicionamento tarifário, para o mecanismo de revisão dos parâmetros da concessão (RPC), conforme exposto na seção 2 desta Nota Técnica (parágrafos 11 a 13). Em resumo, a RPC, a ser realizada a cada cinco anos, assim como previsto originalmente para as revisões ordinárias, tem o objetivo de permitir a determinação da metodologia de cálculo dos fatores X e Q a serem aplicados nos reajustes tarifários até a RPC seguinte, e a determinação da taxa de desconto a ser utilizada no Fluxo de Caixa Marginal (revisão extraordinária) também até a RPC seguinte.

78. **O mais importante a destacar nessa mudança é o que ela traz em termos de compartilhamento de riscos. O mecanismo de revisão ordinária com reposicionamento tarifário embute um grande compartilhamento de riscos, ou seja, a intenção é que a cada cinco anos todo o equilíbrio econômico-financeiro do contrato é revisto, analisando-se variáveis como custos, investimentos, e receitas, buscando-se emular as condições de um mercado competitivo. Não obstante, há grande custo regulatório envolvido nessa opção e a percepção, pelos agentes desse mercado, de excessiva exposição a risco regulatório. Há aí uma relação de preferência entre risco regulatório e risco de mercado.**

79. **Por sua vez, o mecanismo de revisão dos parâmetros da concessão, que nada mais é que uma revisão ordinária sem reposicionamento tarifário, reflete uma escolha por um modelo de regulação econômica com maior alocação de riscos à concessionária e menor custo e risco regulatório.** Pode-se argumentar que é preferível imputar ao mercado os riscos sobre os quais os agentes têm maior capacidade de gerenciamento. Obviamente, os agentes (as firmas) têm maior capacidade de gerenciar e absorver riscos de mercado do que riscos regulatórios. (grifos não constantes do original).

(Anexos II e III).¹¹

É nesse contexto regulatório que se processam os pedidos de revisão extraordinária dos contratos de concessão de infraestrutura aeroportuária.

¹¹ Exceto pela introdução, a partir da quarta rodada, do mecanismo de proposta apoiada, conforme subcláusula 6.16 do Contrato de Concessão para a Ampliação, Manutenção e Exploração dos Aeroportos Integrantes do Bloco Sul (ANAC, 2021).

4 REVISÕES EXTRAORDINÁRIAS DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA

4.1 Metodologia

Os processos relativos aos pleitos de revisão extraordinária tramitam no âmbito da Anac em sistema informatizado denominado Sistema Eletrônico de Informações (SEI). A maioria dos processos ou está ou contém documentos classificados como sigilosos, o que impossibilitou a consulta direta aos arquivos. Desse modo, a análise dos pedidos de revisão extraordinária, em grande medida, ficou limitada às informações constantes de planilha eletrônica, no formato XLSX, disponibilizada pela Anac em seu sítio eletrônico (ANAC, 2024).

Trata-se de “rol de processos administrativos de revisão extraordinária cuja análise já se encontra encerrada pela Agência” e abrange as seguintes situações:

- pleitos de reequilíbrio protocolados pelas concessionárias e indeferidos pela Anac;
- pleitos protocolados pelas concessionárias e deferidos pela Agência, conforme decisão da Diretoria publicada no *site* e Diário Oficial da União (DOU), e
- revisão extraordinária de ofício a favor do poder concedente, conforme decisão da Diretoria publicada no *site* e DOU.

A impossibilidade de consulta direta aos processos impôs relevantes limitações e, de certo modo, comprometeu o aprofundamento de algumas reflexões, todavia, não invalidou a pesquisa. Inobstante as limitações apresentadas, o arquivo contém as principais informações relativas aos pedidos de revisão extraordinária, tanto dos formulados pelas concessionárias quanto pelo poder concedente. Particularmente para os pleitos das concessionárias indeferidos e deferidos, objeto da pesquisa, as planilhas trazem as seguintes informações:

- eventos indeferidos: “Item”; “Aeroporto”; “Processo”; “Evento”; “Keywords”; “Capitulação Matriz de Riscos”; “Resumo do Pleito”; “Valor do Pleito”; “*Status*” e “Ementa Indeferimento”, e
- eventos deferidos: “Item”; “Aeroporto”; “Processo”; “Evento”; “Capitulação Matriz de Riscos”; “Valor do Pleito”; “Valor deferido pela Diretoria”; “Decisão da

Diretoria”; “Forma de Reequilíbrio”; “Link para a Decisão”; “Revisão do Fluxo de Caixa Marginal (S/N)” e “Link para Decisão que aprova a revisão do FCM”.

Para fins de classificação e análise, as informações disponibilizadas foram tratadas e reclassificadas. Assim, foram adicionadas às referidas planilhas, colunas com a indicação do ano de apresentação do pleito e da rodada de concessão em que o aeroporto/bloco foi licitado.

A partir da análise da “Capitulação matriz de riscos” constantes das planilhas relativas aos pleitos indeferidos e deferidos, os riscos referenciados nos pedidos pelas concessionárias foram classificados por categoria e subcategoria, com a indicação do enquadramento ou não do evento no risco tipificado pela Anac e, na hipótese de enquadramento, a configuração ou não do nexos causal, assim considerada a relação de causa e efeito entre o evento e o prejuízo financeiro suportado pela concessionária.

Para tanto, os riscos foram classificados de acordo com a Matriz de Alocação de Riscos de PPP: Aeroporto, integrante da Ferramenta de Alocação de Riscos do PPP – Transporte, desenvolvida pelo *Global Infrastructure Hub (GI HUB)*, plataforma digital de conhecimento do *Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF)* do Banco Mundial, edição 2019, elaborada pelo escritório global de advocacia *Allen & Overy*, a partir da edição inicial em 2016, preparada pelo também escritório global de advocacia *Norton Rose Fulbright*, não apenas por simplificação, mas, especialmente, por entender que se trata de categorização que contempla as especificidades do setor de infraestrutura aeroportuária.

O documento apresenta matriz de riscos comuns em contratos de PPP para aeroportos e diretrizes sobre a alocação desses riscos entre a autoridade contratante e o parceiro privado. Ademais, fornece a fundamentação para essa alocação, as medidas de mitigação e os possíveis apoios governamentais, com vistas a guiar governos e partes interessadas do setor privado na distribuição adequada de riscos direta e indiretamente associados aos projetos (GI HUB, 2020).¹²

O Quadro 1 apresenta o resumo simplificado das 16 categorias de riscos, suas breves descrições e correspondentes subcategorias apresentadas na Matriz de Alocação de Riscos de PPP: Aeroporto, desenvolvida pelo GI HUB:

¹² Com efeito, o presente trabalho não se propõe a comparar a alocação dos riscos dos contratos de concessão de infraestrutura aeroportuária com o referido documento, mas, tão-somente, toma emprestada a taxonomia empregada, para fins de compreensão do tratamento dos riscos nos casos concretos.

Quadro 1 – Resumo das 16 categorias de riscos, breve descrição e subcategorias apresentadas na Matriz de Alocação de Riscos de PPP: Aeroporto, desenvolvida pelo GI HUB

Categoria de risco	Descrição do risco	Subcategorias do risco
Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	Aspectos relacionados à escolha, aquisição e acesso ao terreno adequado, incluindo questões legais e de segurança e do estado de conservação dos bens preexistentes.	Provisão de terreno exigido - geral
		Momento da provisão do terreno exigido
		Provisão de terrenos adicionais permanentes
		Provisão de terrenos adicionais temporários
		Patrimônio/direitos de terras indígenas
		Reassentamento
		Adequação do terreno
		Principais anuências de projeto
		Aprovações subsequentes de planejamento
		Acesso ao site e infraestrutura associada
		Segurança do local
		Serviços públicos e instalações
		Condição do local
Condição de ativo existente		
Risco social	Aspectos relacionados ao impacto do projeto sobre comunidades locais, incluindo reassentamento e direitos de terras indígenas.	Comunidade e negócios
		Reassentamento
		Patrimônio/povos indígenas
		Greves e manifestações
Risco ambiental	Aspectos relacionados à conformidade com leis ambientais e gestão de impactos ambientais, como poluição e contaminação, abrangendo o tratamento de condições preexistentes.	Condições preexistentes
		Obtenção de anuências ambientais
		Conformidade com legislação e anuências ambientais
		Condições ambientais causadas pelo projeto
		Eventos ambientais externos
		Evento de mudança climática
Risco de design	Aspectos relacionados à inadequação do projeto para a finalidade exigida e eventuais mudanças.	Adequação do design
		Aprovação de design
		Alterações no design
Risco de construção	Aspectos relacionados a atrasos, aumento de custos e problemas de conformidade durante a fase de construção do projeto.	Aumentos de custos
		Atrasos na conclusão de obras
		Gerenciamento de projetos e interface com outras obras/instalações
		Garantia da qualidade e outras normas regulamentares de construção
		Conformidade com a saúde e segurança
		Responsabilidade por morte, lesões corporais, danos patrimoniais e responsabilidade de terceiros
		Defeitos e materiais defeituosos
		Propriedade intelectual
		Vandalismo

Categoria de risco	Descrição do risco	Subcategorias do risco
Risco de variações	Aspectos relacionados a alterações do serviço solicitadas por qualquer das partes que afetem a construção ou operação, inclusive a ampliação do aeroporto.	Geral
		Expansão
Risco operacional	Aspectos relacionados a eventos que possam afetar o desempenho ou aumentar os custos além dos custos modelados; normas de desempenho e preço; disponibilidade de recursos; conformidade com os direitos de propriedade intelectual; saúde e segurança; conformidade com as normas de manutenção; greves e manifestações; e vandalismo.	Aumento dos custos operacionais e desempenho afetado
		Risco de desempenho/preço
		Risco de insumo ou de recursos operacionais
		Propriedade intelectual
		Conformidade com a saúde e segurança
		Responsabilidade por morte, lesões corporais, danos patrimoniais e responsabilidade de terceiros
		Normas de manutenção
		Interface
		Greves e manifestações
Risco de demanda	Aspectos relacionados à incerteza sobre o nível de uso do aeroporto, que afeta receitas e viabilidade financeira.	Vandalismo
		Maior demanda do que o previsto
		Menor demanda do que o previsto
Risco de mercados financeiros	Aspectos relacionados a riscos de inflação, flutuação cambial e de taxas de juros que podem impactar a viabilidade financeira.	Medidas de apoio do governo
		Inflação
		Flutuação da taxa de câmbio
		Flutuação da taxa de juros
		Indisponibilidade de seguro
Risco estratégico/de parceria	Aspectos relacionados à escolha inadequada de parceiros ou subcontratados e à intervenção da Autoridade Contratante.	Refinanciamento
		Falha/insolvência do Parceiro Privado
		Falha/insolvência do subcontratado
		Alteração na propriedade do Parceiro Privado
		Permissão de intervenção da Autoridade Contratante
		Alteração na propriedade/status da Autoridade Contratante
Risco de tecnologia disruptiva	Aspectos relacionados ao surgimento de novas tecnologias que podem tornar obsoletos os métodos ou equipamentos atuais.	Litígios
		Nova tecnologia
Risco de força maior	Aspectos relacionados a eventos inesperados e incontroláveis, como desastres naturais, que podem atrasar ou impedir o projeto.	Eventos de força maior
		Consequências de força maior
Risco de ação governamental material adversa	Aspectos relacionados aos riscos de ações governamentais que possam impactar adversamente o projeto.	Ação governamental adversa
Risco de mudança da legislação	Aspectos relacionados a alterações legais que podem afetar os custos e a operação do projeto.	Conformidade com a lei aplicável
		Mudança da legislação (e tributação)

Categoria de risco	Descrição do risco	Subcategorias do risco
Risco de rescisão antecipada	Aspectos relacionados ao risco de um projeto ser rescindido antes do advento do prazo contratual por diversos motivos e suas consequências financeiras.	Disposições contratuais de rescisão
		Rescisão por inadimplência da Autoridade Contratante
		MAGA/Rescisão por mudança da legislação
		Rescisão voluntária por parte da Autoridade Contratante
		Rescisão por força maior e não segurabilidade
		Rescisão por inadimplência do Parceiro Privado
		Força do acordo de pagamento da Autoridade Contratante
Risco de Condição Quando da Reversão	Aspectos relacionados ao estado dos ativos do projeto ao término do contrato, incluindo a deterioração e adequação à finalidade.	

Fonte: Matriz de Alocação de Riscos de PPP: Aeroporto, integrante da Ferramenta de Alocação de Riscos do PPP – Transporte (2019), com adaptações. Elaboração própria.

Na sequência, os riscos contratuais alocados ao poder concedente e às concessionárias nos contratos de concessão de infraestrutura aeroportuária foram classificados conforme as categorias de risco apresentadas no Quadro 1.

Muito embora as disposições contratuais relativas à alocação de riscos dos contratos de concessão de infraestrutura aeroportuária tenham sido mantidas praticamente inalteradas ao longo das diversas rodadas de concessão, há particularidades, resultantes de ajustes e de aperfeiçoamentos ou relacionadas ao tipo de projeto, que impossibilitam a correspondência perfeita entre o conteúdo e a numeração das cláusulas contratuais relativas à alocação de riscos do poder concedente prevista nos diversos contratos.

Desse modo, para fins da presente pesquisa, o clausulado relativo aos riscos atribuídos ao poder concedente e à concessionária previsto no contrato de concessão de SBGR foi considerado o documento referencial e, assim, empregado para conciliar as disposições dos contratos e possibilitar a convergência didática das referências contratuais utilizadas na classificação da “capitulação matriz de riscos”, sem prejuízo à preservação do seu conteúdo e, portanto, a regular distribuição dos riscos prevista em cada contrato. Logo, tais aspectos não modificaram a distribuição pactuada dos riscos.¹³

O Quadro 2 apresenta a classificação dos riscos taxativos atribuídos ao poder

¹³ Foram feitas as seguintes adequações:

- os pedidos de revisão extraordinária formulados por SBSG fundamentados nas subcláusulas 5.2.1 e 5.2.3, foram, respectivamente, enquadrados nas subcláusulas 5.2.8 e 5.2.2 do contrato de concessão do aeroporto SBGR;
- o pedido de revisão extraordinária formulado por SBFZ fundamentado na subcláusula 5.2.14 foi enquadrado na subcláusula 5.2.15 do contrato de concessão do aeroporto SBGR, e
- os pedidos de revisão extraordinária formulados com fundamento em mais de uma subcláusula foram enquadrados apenas na subcláusula cujo risco fosse o mais abrangente.

concedente previstos no contrato de concessão do aeroporto SBGR, conforme as categorias de riscos explicitadas na Matriz de Alocação de Riscos de PPP: Aeroporto, desenvolvida pelo GI HUB, relacionadas no Quadro 1:

Quadro 2 – Classificação dos riscos atribuídos ao poder concedente, conforme as categorias de riscos explicitadas na Matriz de Alocação de Riscos de PPP: Aeroporto, desenvolvida pelo GI HUB

Capitulação matriz de riscos	Categoria do risco	Subcategoria do risco
5.2.1. mudanças no Projeto Básico por solicitação da ANAC ou de outras entidades públicas, salvo se tais mudanças decorrerem da não-conformidade do Projeto Básico com a legislação em vigor ou com as informações contidas no PEA;	Risco de variações	Geral
5.2.2. mudanças nas especificações dos serviços em decorrência de novas exigências de procedimentos de segurança por solicitação da ANAC ou decorrentes de nova legislação ou regulamentação públicas brasileiras;	Risco de mudança da legislação	Mudança de regulação técnica
5.2.3. restrição operacional decorrente de decisão ou omissão de entes públicos, exceto se decorrente de fato imputável à Concessionária;	Risco de ação governamental material adversa	Ação governamental adversa
5.2.4. atrasos na liberação do acesso ao local das obras ou impossibilidade de imissão na posse por fatos não imputáveis à Concessionária e que gerem prejuízos a ela;	Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	Acesso ao site e infraestrutura associada local
5.2.5. criação de benefícios tarifários pelo Poder Público;	Risco de ação governamental material adversa	Ação governamental adversa
5.2.6. criação ou extinção de Tarifas Aeroportuárias;	Risco de ação governamental material adversa	Ação governamental adversa
5.2.7. mudança na legislação tributária que aumente custos da obra, custos operacionais ou custos de manutenção de equipamentos, exceto as mudanças nos Impostos sobre a Renda;	Risco de mudança da legislação	Mudança de legislação tributária
5.2.8. ocorrência de eventos de força maior ou caso fortuito, exceto quando a sua cobertura possa ser contratada nas instituições seguradoras, no mercado brasileiro, na data da ocorrência ou quando houver apólices vigente que cubram o evento;	Risco de força maior	Eventos e consequências de força maior
5.2.9. existência de sítios ou bens arqueológicos na área do Aeroporto, assim como os custos decorrentes de tal evento;	Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	Condição do local
5.2.10. os decorrentes de obrigações assumidas pelo Poder Concedente, relacionadas na Seção II - Do Poder Concedente do CAPÍTULO III - DOS DIREITOS E DEVERES;	Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	Provisão de terrenos adicionais temporários Ação governamental adversa
5.2.11. atrasos decorrentes da não obtenção de autorizações, licenças e permissões de órgãos da Administração Pública Federal exigidas para construção ou operação das novas instalações, exceto se decorrente de fato imputável à Concessionária;	Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	Principais anuências de projeto

Capitulação matriz de riscos	Categoria do risco	Subcategoria do risco
5.2.12. atrasos nas obras decorrentes da demora na obtenção de licenças ambientais quando os prazos de análise do órgão ambiental responsável pela emissão das licenças ultrapassarem as previsões legais, exceto se decorrente de fato imputável à Concessionária.	Risco ambiental	Obtenção de anuências ambientais
5.2.13. custos relacionados aos passivos decorrentes das relações trabalhistas anteriores à data de transferência do contrato de trabalho, tenham sido ou não objeto de reclamação judicial, incluindo os encargos previdenciários, observado o item 2.21.6;	Risco de ação governamental material adversa	Ação governamental adversa
5.2.14. custos relacionados aos passivos fiscais, previdenciários, cíveis e outros que decorram de atos ou fatos anteriores ao Estágio 3 da Fase I-A, salvo se decorrentes de atos da Concessionária relacionados à execução da Fase I-B do Contrato; e	Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	Condição de ativo existente
5.2.15. custos relacionados aos passivos ambientais que tenham origem e não sejam conhecidos até a data de publicação do edital do leilão da concessão.	Risco ambiental	Condições preexistentes

Fonte: Contrato de Concessão do Aeroporto SBGR e Matriz de Alocação de Riscos de PPP: Aeroporto, integrante da Ferramenta de Alocação de Riscos do PPP – Transporte (2019), com adaptações. Elaboração própria.

O Quadro 3 apresenta a classificação dos riscos atribuídos à concessionária previstos no contrato de concessão do aeroporto SBGR, conforme as categorias de riscos explicitadas na Matriz de Alocação de Riscos de PPP: Aeroporto, desenvolvida pelo GI HUB, relacionadas no Quadro 1:

Quadro 3 – Classificação dos riscos atribuídos à concessionária, conforme as categorias de riscos explicitadas na Matriz de Alocação de Riscos de PPP: Aeroporto, desenvolvida pelo GI HUB, com adaptações

Capitulação matriz de riscos	Categoria do risco	Subcategoria do risco
5.4.1. aumentos de preço nos insumos para a execução das obras, salvo aqueles que decorram diretamente de mudanças tributárias, nos termos do item 5.2.7;	Risco de construção	Aumentos de custos
5.4.2. investimentos, custos ou despesas adicionais decorrentes da elevação dos custos operacionais e de compra ou manutenção dos equipamentos;	Risco operacional	Aumento dos custos operacionais e desempenho afetado
5.4.3. não efetivação da demanda projetada ou sua redução por qualquer motivo, inclusive se decorrer da implantação de novas infraestruturas aeroportuárias dentro ou fora da área de influência do Aeroporto, com exceção apenas do disposto no item 5.2.3;	Risco de demanda	Menor demanda do que o previsto
5.4.4. estimativa incorreta do custo dos investimentos a serem realizados pela Concessionária;	Risco de construção	Aumentos de custos
5.4.5. investimentos, custos ou despesas adicionais necessários para o atendimento do PEA ou de quaisquer das obrigações contratuais, do nível de serviço estabelecido e da qualidade na prestação dos serviços previstos no Contrato;	Risco operacional	Aumento dos custos operacionais e desempenho afetado
5.4.6. estimativa incorreta do cronograma de execução dos investimentos;	Risco de construção	Atrasos na conclusão de obras

Capitulação matriz de riscos	Categoria do risco	Subcategoria do risco
5.4.7. prejuízos decorrentes de falha na segurança no local de realização das obras;	Risco de construção	Conformidade com a saúde e segurança
5.4.8. situação geológica do Aeroporto diferente da prevista para a execução das obras, salvo no tocante ao item 5.2.9;	Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	Adequação do terreno
5.4.9. aumento do custo de capital, inclusive os resultantes de aumento das taxas de juros;	Risco de mercados financeiros	Flutuação da taxa de juros
5.4.10. variação das taxas de câmbio;	Risco de mercados financeiros	Flutuação da taxa de câmbio
5.4.11. variação da demanda pelos serviços prestados no Aeroporto;	Risco de demanda	Menor demanda do que o previsto
5.4.12. inadimplência dos Usuários pelo pagamento das Tarifas;	Risco operacional	Risco de desempenho/preço
5.4.13. prejuízos a terceiros, causados direta ou indiretamente pela Concessionária ou por qualquer outra pessoa física ou jurídica a ela vinculada, em decorrência de obras ou da prestação dos Serviços;	Risco operacional	Responsabilidade por morte, lesões corporais, danos patrimoniais e responsabilidade de terceiros
5.4.14. prejuízos decorrentes de erros na realização das obras que ensejem a necessidade de refazer parte ou a totalidade das obras;	Risco de construção	Defeitos e materiais defeituosos
5.4.15. atrasos decorrentes da não obtenção de autorizações, licenças e permissões da Administração Pública federal exigidas para construção ou operação das novas instalações, exceto se decorrente de fato imputável à Administração Pública Federal;	Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	Principais anuências de projeto
5.4.16. mudanças dos projetos apresentados pela Concessionária que não tenham sido solicitadas pela ANAC, com exceção do disposto no item 5.2.2;	Risco de design	Alterações no design
5.4.17. mudanças tecnológicas implantadas pela Concessionária e que não tenham sido solicitadas pela ANAC;	Risco de design	Alterações no design
5.4.18. greves realizadas por empregados contratados pela Concessionária ou pelas Subcontratadas e prestadoras de serviços à Concessionária;	Risco operacional	Greves e manifestações
5.4.19. custos de ações judiciais de terceiros contra a Concessionária ou Subcontratadas decorrentes da execução da Concessão, salvo se por fato imputável ao Poder Concedente e observado o disposto nos itens 5.2.13 e 5.2.14;	Risco operacional	Responsabilidade por morte, lesões corporais, danos patrimoniais e responsabilidade de terceiros
5.4.20. responsabilidade civil, administrativa e criminal por danos ambientais, salvo aqueles decorrentes diretamente das obras realizadas pelo Poder Público, mencionadas no Anexo 3 - Obras de Poder Público e aqueles previstos no item 5.2.15;	Risco ambiental	Conformidade com legislação e anuências ambientais/Condições pré-existentes
5.4.21. impossibilidade de atingimento das capacidades previstas no Anexo 10 – Capacidade do Sistema de Pistas, quando não decorrente de decisão ou omissão de entes públicos;	Risco operacional	Risco de desempenho/preço
5.4.22. ocorrência de eventos de força maior ou caso fortuito quando a sua cobertura seja aceita por instituições seguradoras, no mercado brasileiro;	Risco de força maior	Eventos de força maior
5.4.23. custos de eventual rescisão dos contratos celebrados que envolvam a utilização de espaços no Complexo	Risco operacional	Responsabilidade por morte, lesões corporais, danos

Capitulação matriz de riscos	Categoria do risco	Subcategoria do risco
Aeroportuário que estejam em vigor no início do Estágio 3 da Fase I-A; e		patrimoniais e responsabilidade de terceiros
5.4.24. quaisquer outros riscos afetos à execução do objeto da Concessão, que não estejam expressamente previstos no item 5.2.	Riscos gerais	

Fonte: Contrato de Concessão do Aeroporto SBGR e Matriz de Alocação de Riscos de PPP: Aeroporto, integrante da Ferramenta de Alocação de Riscos do PPP – Transporte (2019), com adaptações. Elaboração própria.

Ante esses esclarecimentos, segue a análise dos pleitos de revisão extraordinária apreciados pela Anac.

4.2 Resultados

O quantitativo e os valores dos pleitos de revisão extraordinária, por certo, entre outros fatores, guardam relação, respectivamente, com o prazo de vigência dos contratos e com o porte dos aeroportos. Logo, comparações diretas não permitem, por si só, elaborar análises conclusivas, mas contribuem para a compreensão da dinâmica contratual, além de destacar discrepâncias que, uma vez aprofundados os estudos, podem eventualmente evidenciar, entre outros, particularidades dos ativos específicos e do perfil estratégico das concessionárias

Como salientado anteriormente, de acordo com a Anac (2024), até agosto de 2024, foram apreciados 126 pedidos de revisão extraordinária de contratos de concessão de aeroportos iniciados pelas concessionárias, os quais totalizaram cerca de R\$ 47 bilhões, conforme detalhado no Quadro 4. No intuito de tornar a visualização de padrões, tendências ou discrepâncias mais aparentes, as tabelas e quadros são apresentados em formatação condicional, em paleta de cores, para representar os valores das células. As cores vermelha e verde mais escuras representam valores extremos (altos ou baixos), enquanto cores mais claras representam valores intermediários. Os valores estão representados em termos nominais.

Quadro 4 – Dados consolidados relativos aos pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias, por situação (R\$)

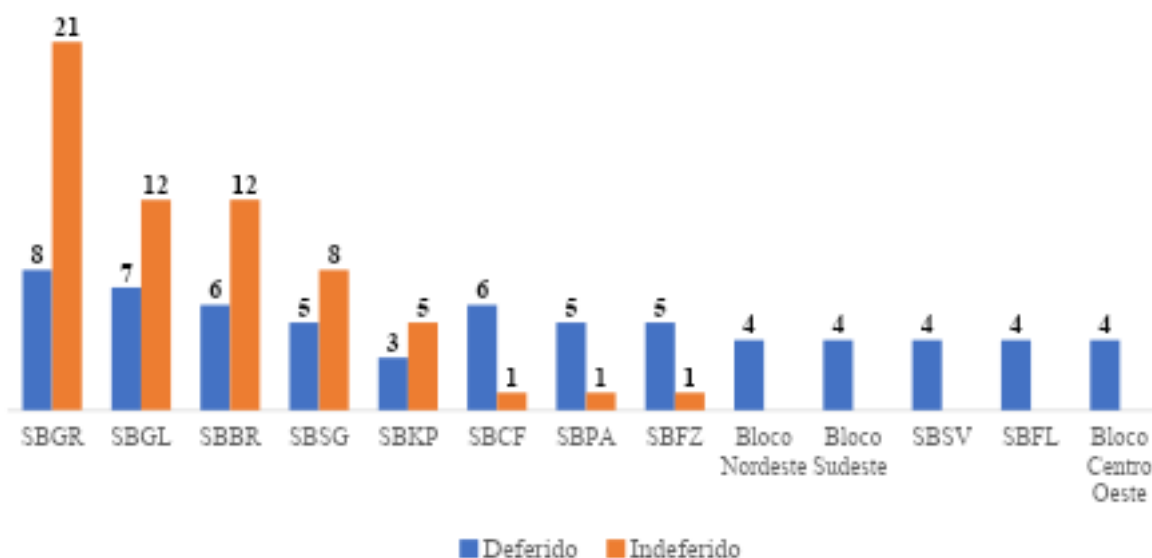
Situação	Quantidade	Quantidade (%)	Valor do pleito	Valor do pleito (%)	Valor deferido	Valor deferido (%)
Deferido	65	51,59%	9.940.454.871,80	21,17%	6.476.173.562,72	65,15%
Indeferido	61	48,41%	37.020.261.925,85	78,83%	-	0,00%
Total	126	100,00%	46.960.716.797,65	100,00%		0,00%

Fonte: Anac (2024). Elaboração própria.

Do total de pleitos apreciados, os 65 deferidos parcialmente totalizaram aproximadamente R\$ 10 bilhões (21,17%), enquanto os 61 indeferidos representaram cerca de R\$ 37 bilhões, ou seja, mais de 78% dos valores de desequilíbrios pleiteados foram negados. Veja-se que, mesmo em relação aos pleitos deferidos, não houve o reconhecimento da totalidade do impacto financeiro alegado pelas concessionárias. Do total pleiteado consolidado, foi deferido aproximadamente 65% do valor de desequilíbrio requerido, aproximadamente R\$ 6,5 bilhões.

O Gráfico 1 apresenta os dados consolidados do quantitativo de pleitos apresentados pelas concessionárias, por situação e por concessionária:

Gráfico 1 - Pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias, por situação e por concessionária

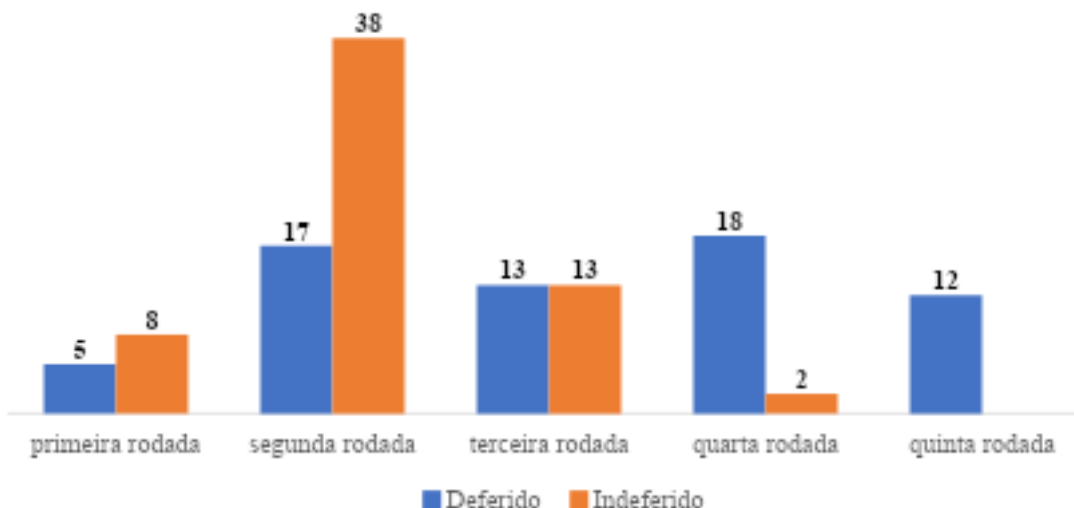


Fonte: Anac (2024). Elaboração própria.

SBGR teve o maior número de entradas, com 29 no total, das quais oito foram deferidas e 21 indeferidas, seguido de SBGL e SBBR, os quais, respectivamente, registraram

19 pleitos - sendo sete deferidos e 12 indeferidos – e 18 pleitos, com seis deferidos e 12 indeferidos. O Gráfico 2 apresenta os dados consolidados do quantitativo de pleitos apresentados pelas concessionárias, por situação e por rodada de concessão:

Gráfico 2 - Pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias, por situação e por rodada de concessão



Fonte: Anac (2024). Elaboração própria.

O Quadro 5 detalha as informações relativas aos referidos pleitos agrupados por situação, por rodada de concessão e por concessionária:

Quadro 5 – Dados consolidados relativos aos pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias, por situação, por rodada de concessão e por concessionária (R\$)

Situação/ Rodada/Aerop orto/Bloco	Quantidade	Quantidade (%)	Valor do pleito	Valor do pleito (%)	Valor deferido	Valor deferido (%)
Deferido	65	51,59%	9.940.454.871,80	21,17%	6.476.173.562,72	65,15%
1ª	5	3,97%	95.422.496,22	0,20%	73.123.938,94	76,63%
SBSG	5	3,97%	95.422.496,22	0,20%	73.123.938,94	76,63%
2ª	17	13,49%	5.214.371.022,37	11,10%	2.861.190.105,08	54,87%
SBBR	6	4,76%	642.992.501,93	1,37%	491.815.621,20	76,49%
SBGR	8	6,35%	2.972.464.933,80	6,33%	2.142.297.067,83	72,07%
SBKP	3	2,38%	1.598.913.586,64	3,40%	227.077.416,05	14,20%
3ª	13	10,32%	1.875.376.247,20	3,99%	1.500.778.498,58	80,03%
SBCF	6	4,76%	501.371.169,34	1,07%	278.822.388,33	55,61%
SBGL	7	5,56%	1.374.005.077,86	2,93%	1.221.956.110,25	88,93%
4ª	18	14,29%	2.179.122.459,95	4,64%	1.631.577.784,55	74,87%
SBFL	4	3,17%	164.592.742,54	0,35%	152.166.127,01	92,45%
SBFZ	5	3,97%	361.372.068,63	0,77%	290.893.551,18	80,50%

Situação/ Rodada/Aeroporto/Bloco	Quantidade	Quantidade (%)	Valor do pleito	Valor do pleito (%)	Valor deferido	Valor deferido (%)
SBPA	5	3,97%	1.039.063.841,54	2,21%	790.239.724,33	76,05%
SBSV	4	3,17%	614.093.807,24	1,31%	398.278.382,03	64,86%
5ª	12	9,52%	576.162.646,06	1,23%	409.503.235,57	71,07%
Bloco Centro Oeste	4	3,17%	49.434.057,08	0,11%	31.286.861,79	63,29%
Bloco Nordeste	4	3,17%	361.934.726,24	0,77%	223.083.790,51	61,64%
Bloco Sudeste	4	3,17%	164.793.862,74	0,35%	155.132.583,27	94,14%
Indeferido	61	48,41%	37.020.261.925,85	78,83%		0,00%
1ª	8	6,35%	975.835.000,00	2,08%		0,00%
SBSG	8	6,35%	975.835.000,00	2,08%		0,00%
2ª	38	30,16%	25.152.224.919,57	53,56%		0,00%
SBBR	12	9,52%	2.969.829.319,14	6,32%		0,00%
SBGR	21	16,67%	7.580.195.154,24	16,14%		0,00%
SBKP	5	3,97%	14.602.200.446,19	31,09%		0,00%
3ª	13	10,32%	10.874.976.926,28	23,16%		0,00%
SBCF	1	0,79%	832.300.000,00	1,77%		0,00%
SBGL	12	9,52%	10.042.676.926,28	21,39%		0,00%
4ª	2	1,59%	17.225.080,00	0,04%		0,00%
SBFZ	1	0,79%	5.488.225,00	0,01%		0,00%
SBPA	1	0,79%	11.736.855,00	0,02%		0,00%
Total Geral	126	100,00%	46.960.716.797,65	100,00%	6.476.173.562,72	13,79%

Fonte: Anac (2024). Elaboração própria.

Ao analisar as rodadas de concessão, observa-se variação significativa nas taxas de deferimento. O SBSG, concedido na primeira rodada, formulou 13 pedidos de revisão extraordinária, dos quais cinco (38,5%) foram deferidos, com a compensação de cerca de 77% dos valores pleiteados.

Os aeroportos integrantes da segunda rodada formularam 55 pedidos de revisão extraordinária, dos quais 17 (13,5%) foram deferidos, com a compensação de cerca de 55% dos valores pleiteados. Por sua vez, os aeroportos da terceira rodada apresentaram 26 pedidos de revisão extraordinária, dos quais 13 (50%) foram deferidos, com o reconhecimento de aproximadamente 80% dos valores pleiteados.

As concessionárias de aeroportos concedidos na primeira, segunda e terceira rodadas de concessão, cujos contratos foram celebrados em 2012 e 2013, formularam juntas 94 pleitos de revisão extraordinária, no total de aproximadamente R\$ 44 bilhões, o que corresponde a 75% do total de pleitos formulados e 94% dos valores totais de desequilíbrios contratuais reivindicados. Desse total, 59 pleitos foram indeferidos, no montante consolidado de cerca de R\$ 37 bilhões, ou seja, 84% do montante total dos pleitos indeferidos.

A segunda rodada foi notavelmente a mais impactada por indeferimentos, com 38 solicitações rejeitadas, totalizando cerca de R\$ 25 bilhões. Quase 60% desse montante refere-se apenas a pleitos apresentados por SBKP, dos quais, conforme salientado

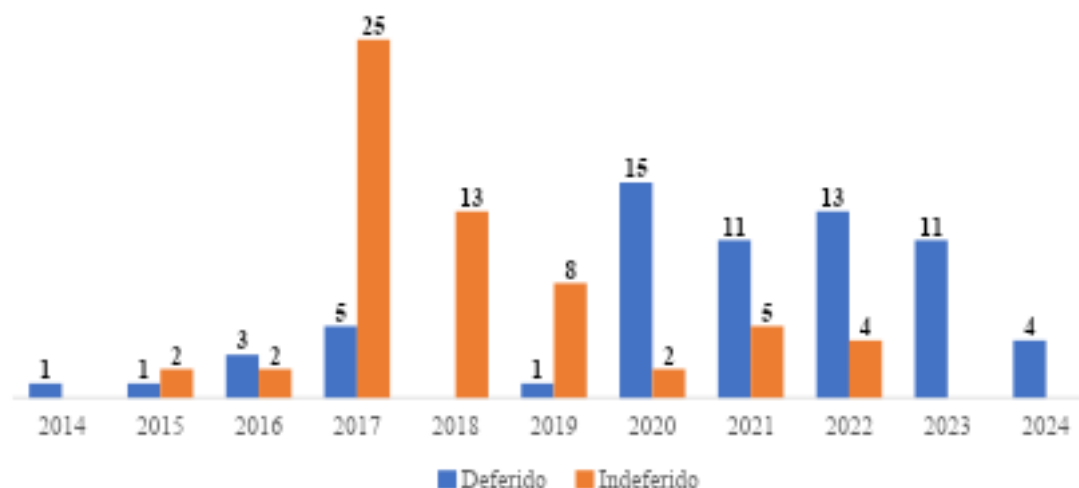
anteriormente, um pedido era de compensação financeira de mais de R\$ 13 bilhões.

Os aeroportos integrantes da quarta rodada formularam 20 pedidos de revisão extraordinária, dos quais 18 (90%) foram deferidos, com a compensação de cerca de 75% dos valores pleiteados. Destarte, os 12 pedidos de revisão extraordinária dos blocos de aeroportos integrantes da quinta rodada (100%) foram deferidos, com a compensação de cerca de 71,0% dos valores solicitados, com destaque para o Bloco Sudeste, que obteve taxa de deferimento de mais de 94% dos valores pleiteados.

Conforme se observa, não há pleitos de desequilíbrios relativos às sexta e sétima rodadas, cujos contratos foram firmados, respectivamente, em setembro e outubro de 2021 e em março e abril de 2023. Além do curto período de execução dos referidos contratos, tais aeroportos foram modelados e licitados já considerando os efeitos da Pandemia Covid-19 sobre a curva de demanda dos serviços.

O Gráfico 3 apresenta os dados consolidados do quantitativo de pleitos apresentados pelas concessionárias, por situação e por ano de apresentação do pleito:

Gráfico 3 - Pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias de infraestrutura aeroportuária, por situação e por ano



Fonte: Anac (2024). Elaboração própria.

O Quadro 6 fornece o detalhamento dos pleitos de revisão extraordinária solicitados pelas concessionárias, por situação e discriminados conforme o ano de apresentação:

Quadro 6 – Dados consolidados relativos aos pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias, por situação e por ano de apresentação do pleito (R\$)

Situação/ Ano	Quantidade	Quantidade (%)	Valor do pleito	Valor do pleito (%)	Valor deferido	Valor deferido (%)
Deferido	65	51,59%	9.940.454.871,80	21,17%	6.476.173.562,72	65,15%
2014	1	0,79%	258.361.955,00	0,55%	113.844.039,81	44,06%
2015	1	0,79%	516.365.449,00	1,10%	209.920.881,60	40,65%
2016	3	2,38%	242.428.869,03	0,52%	17.012.886,53	7,02%
2017	5	3,97%	1.110.006.902,72	2,36%	34.543.882,28	3,11%
2019	1	0,79%	12.116.164,07	0,03%	8.791.191,32	72,56%
2020	15	11,90%	2.376.845.135,13	5,06%	2.084.435.022,66	87,70%
2021	11	8,73%	2.303.380.370,41	4,90%	1.789.078.484,81	77,67%
2022	13	10,32%	1.709.680.780,30	3,64%	1.240.548.211,27	72,56%
2023	11	8,73%	804.896.603,89	1,71%	520.995.190,81	64,73%
2024	4	3,17%	606.372.642,25	1,29%	457.003.771,63	75,37%
Indeferido	61	48,41%	37.020.261.925,85	78,83%	-	0,00%
2015	2	1,59%	9.775.591,00	0,02%	-	0,00%
2016	2	1,59%	1.146.264.000,00	2,44%	-	0,00%
2017	25	19,84%	14.189.595.496,19	30,22%	-	0,00%
2018	13	10,32%	645.064.576,22	1,37%	-	0,00%
2019	8	6,35%	44.009.332,87	0,09%	-	0,00%
2020	2	1,59%	1.292.424.855,19	2,75%	-	0,00%
2021	5	3,97%	17.529.122.411,91	37,33%	-	0,00%
2022	4	3,17%	2.164.005.662,47	4,61%	-	0,00%
Total	126	100,00%	46.960.716.797,65	100,00%	6.476.173.562,72	13,79%

Fonte: Anac (2024). Elaboração própria.

O Quadro ilustra a quantidade e o valor financeiro dos pleitos, bem como a porcentagem de valores deferidos para cada ano, permitindo visão clara das revisões extraordinárias pleiteadas ao longo do tempo.

O ano de 2017 concentra a maior quantidade de pedidos de revisão extraordinária. No referido ano, foram apresentados 30 pleitos, no total de mais de R\$ 15 bilhões. Conforme detalhamento dos dados apresentados no Anexo IV, dos 30 pedidos de revisão extraordinária, 15 foram apresentados por SBGR e totalizavam cerca de R\$ 320 milhões.

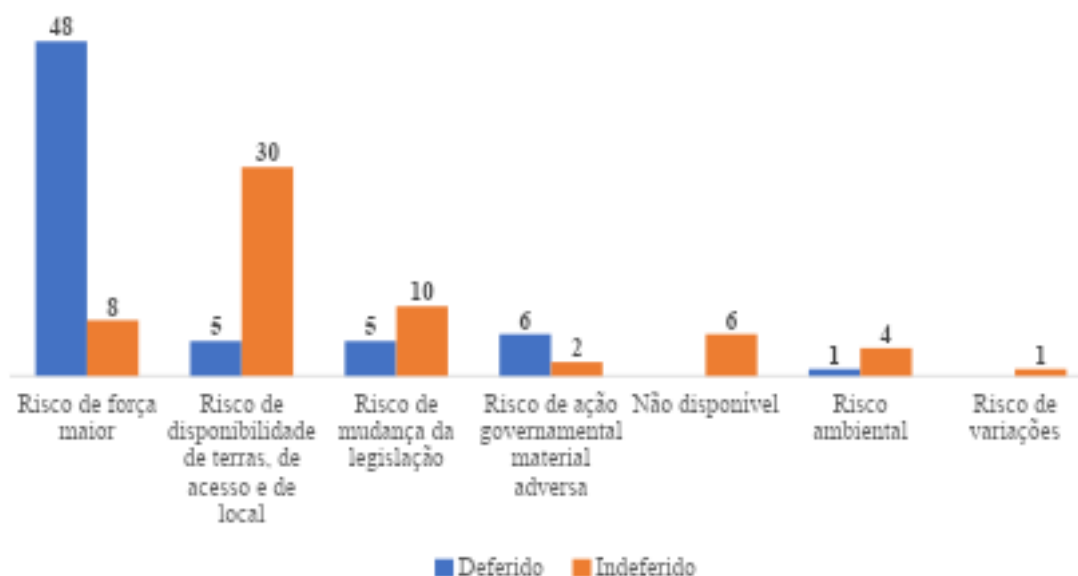
Os maiores pleitos apresentados no referido ano foram formulados por SBKP, e totalizaram R\$, 14,4 bilhões, sendo que um único pedido era de compensação financeira de mais de R\$ 13 bilhões, por desequilíbrio econômico-financeiro em decorrência da crise financeira vivenciada pelo País e que teria afetado diretamente a demanda do aeroporto, o qual foi indeferido.

Com efeito, o período de 2020 a 2023 foi marcado pela apresentação de pleitos relacionados à Pandemia da Covid-19: 61 pedidos de revisão extraordinária, totalizando cerca de R\$ 28 bilhões. Desse total, 50 pleitos foram deferidos, no montante de aproximadamente

R\$ 7 bilhões, e 11 pleitos foram indeferidos, os quais perfaziam cerca de R\$ 21 bilhões. Antes desse período, nenhum aeroporto/bloco de aeroportos da quarta e quinta rodadas havia apresentado pedido de revisão extraordinária.

O Gráfico 4 apresenta os dados consolidados do quantitativo de pleitos apresentados pelas concessionárias, por situação e por categoria de risco:

Gráfico 4 - Pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias de infraestrutura aeroportuária, por situação e por categoria de risco, conforme capitulação constante do pedido



Fonte: Anac (2024). Elaboração própria.

O Quadro 7 detalha os pleitos de revisão extraordinária solicitados pelas concessionárias, por situação e por categoria e subcategoria de riscos, conforme capitulação constante do pedido:¹⁴

¹⁴ Maiores detalhamentos no Anexo V.

Quadro 7 – Dados consolidados relativos aos pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias, por situação e categoria e subcategoria de risco, conforme capitulação apresentada pela concessionária (R\$)

Categoria e subcategoria do risco	Quantidade	Quantidade (%)	Valor do pleito	Valor do pleito (%)	Valor deferido	Valor deferido (%)
Deferido	65	51,59%	9.940.454.871,80	21,17%	6.476.173.562,72	65,15%
Risco de força maior	48	38,10%	7.741.011.580,10	16,48%	6.049.598.306,93	78,15%
Climático	1	0,79%	559.665.000,00	1,19%	425.968.000,00	76,11%
Pandemia	47	37,30%	7.181.346.580,10	15,29%	5.623.630.306,93	78,31%
Risco de ação governamental material adversa	6	4,76%	819.541.072,42	1,75%	349.307.750,64	42,62%
Ação governamental adversa	6	4,76%	819.541.072,42	1,75%	349.307.750,64	42,62%
Risco de mudança da legislação	5	3,97%	247.024.621,23	0,53%	48.658.240,86	19,70%
Mudança de legislação tributária	5	3,97%	247.024.621,23	0,53%	48.658.240,86	19,70%
Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	5	3,97%	1.129.255.063,05	2,40%	24.411.520,63	2,16%
Acesso ao site e infraestrutura associada	2	1,59%	43.245.934,03	0,09%	5.498.377,36	12,71%
Condição de ativo existente	1	0,79%	12.116.164,07	0,03%	8.791.191,32	72,56%
Condição do local	1	0,79%	2.955.229,95	0,01%	2.977.737,85	100,76%
Provisão de terrenos adicionais temporários	1	0,79%	1.070.937.735,00	2,28%	7.144.214,10	0,67%
Risco ambiental	1	0,79%	3.622.535,00	0,01%	4.197.743,66	115,88%
Condições preexistentes	1	0,79%	3.622.535,00	0,01%	4.197.743,66	115,88%
Indeferido	61	48,41%	37.020.261.925,85	78,83%		0,00%
Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	30	23,81%	1.054.331.461,65	2,25%		0,00%
Acesso ao site e infraestrutura associada	9	7,14%	287.116.374,83	0,61%		0,00%
Condição de ativo existente	21	16,67%	767.215.086,82	1,63%		0,00%
Risco de mudança da legislação	10	7,94%	2.316.631.624,52	4,93%		0,00%
Mudança de legislação tributária	5	3,97%	67.584.308,46	0,14%		0,00%

Categoria e subcategoria do risco	Quantidade	Quantidade (%)	Valor do pleito	Valor do pleito (%)	Valor deferido	Valor deferido (%)
Mudança de regulação técnica	5	3,97%	2.249.047.316,06	4,79%		0,00%
Risco de força maior	8	6,35%	30.913.214.087,78	65,83%		0,00%
Crise econômica	1	0,79%	13.300.000.000,00	28,32%		0,00%
Pandemia	7	5,56%	17.613.214.087,78	37,51%		0,00%
Não disponível	6	4,76%	1.441.226.933,94	3,07%		0,00%
Não disponível	6	4,76%	1.441.226.933,94	3,07%		0,00%
Risco ambiental	4	3,17%	8.627.604,00	0,02%		0,00%
Condições preexistentes	4	3,17%	8.627.604,00	0,02%		0,00%
Risco de ação governamental material adversa	2	1,59%	1.194.853.806,27	2,54%		0,00%
Ação governamental adversa	2	1,59%	1.194.853.806,27	2,54%		0,00%
Risco de variações	1	0,79%	91.376.407,69	0,19%		0,00%
Geral	1	0,79%	91.376.407,69	0,19%		0,00%
Total Geral	126	100,00%	46.960.716.797,65	100,00%	6.476.173.562,72	13,79%

Fonte: Anac (2024). Elaboração própria.

A ocorrência de eventos classificados como força maior foi a capitulação mais invocada pelas concessionárias. No total, 56 pleitos (44,4%), e, em termos financeiros, R\$ 38,6 bilhões (82,3%). Entretanto, apenas R\$ 6 bilhões (15,65%) desse montante foi deferido, o que indica grande discrepância entre as expectativas das concessionárias e a prática regulatória.

Dentro dessa categoria, a subcategoria de pandemia destaca-se com 54 pleitos, evidenciando o impacto substancial da COVID-19 no setor. A prevalência de pleitos associados a riscos de força maior, sobretudo a pandemia, revela a magnitude com que eventos globais inesperados podem impactar o setor de infraestrutura aeroportuária. Comparativamente, a categoria de crise econômica, apesar de envolver o valor pleiteado expressivo de R\$ 13,3 bilhões, não teve qualquer valor deferido.

Outro destaque é o risco de disponibilidade de terras e acesso, que motivou a apresentação de 35 pleitos (27,78%), dos quais apenas cinco (3,97%) foram deferidos, no montante de aproximadamente R\$ 24 milhões, cerca de 2,4% dos valores pleiteados. A grande maioria dos eventos enquadrados nessa categoria está relacionada à subcategoria “condições do ativo existente”. São situações em que as concessionárias alegam vício oculto relacionados aos ativos que lhes foram transferidos ou em condições mais precárias que as declaradas à época da licitação e que geraram despesas não previstas originalmente.

Ao analisar o risco de mudança na legislação, nota-se que, embora a quantidade de pleitos não seja tão elevada, 15 pleitos, os valores pleiteados totalizam R\$ 2,56 bilhões, dos quais foram deferidos apenas 48,5 milhões (1,90%). Dez pleitos fundamentados na concretização de risco de mudança na legislação referiam-se a alterações em aspectos tributários incidentes, direta ou indiretamente, sobre a concessão, no total de R\$ 314 milhões (12,27%). Os outros cinco pedidos foram fundamentados na mudança de regulamentação técnica, ou seja, regulamentações supervenientes aprovadas pela Anac que ocasionaram maiores investimentos ou custos operacionais para as concessionárias, no montante de R\$ 2,2 bilhões.

Finalmente, cinco pleitos formulados foram fundamentados na materialização de risco ambiental, no montante de R\$ 12,2 milhões e apenas um deferido, equivalente a R\$ 3,6 milhões (34,27%).

4.3 Fundamentos das decisões da Anac sobre os pleitos de revisão extraordinária

A análise empreendida pela Anac acerca dos pedidos de revisão extraordinária se dá em etapas. Em breve síntese, no primeiro momento, a Agência verifica se o evento está enquadrado como risco alocado ao poder concedente. Se enquadrado, em segundo momento, avalia se há nexos causal entre o evento e o efeito alegado pelas concessionárias e, em sendo observado, em um terceiro momento, passa à mensuração financeira do impacto. Se, por outro lado, o evento não se enquadra como risco alocado ao poder concedente, indefere o pleito, de pronto.¹⁵

Nesse sentido, o Quadro 8 detalha o enquadramento dos pedidos de revisão extraordinária, por situação, enquadramento, nexos causal e categoria de risco reconhecido pela Anac em sua fundamentação:¹⁶

Quadro 8 – Dados consolidados relativos aos pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias, por situação, enquadramento, nexos causal e fundamentação da análise pela Anac (R\$)

Situação	Quantidade	Quantidade (%)	Valor do pleito	Valor do pleito (%)	Valor deferido	Valor deferido (%)
Deferido	65	51,59%	9.940.454.871,80	21,17%	6.476.173.562,72	65,15%
Enquadramento	65	51,59%	9.940.454.871,80	21,17%	6.476.173.562,72	65,15%
Comprovação de nexos causal	62	49,21%	8.851.326.798,73	18,85%	6.459.298.826,55	72,98%

¹⁵ No segundo momento, a Agência ainda averigua se há cobertura para o evento nas instituições financeiras.

¹⁶ Maiores detalhamentos nos Anexos VI e VII.

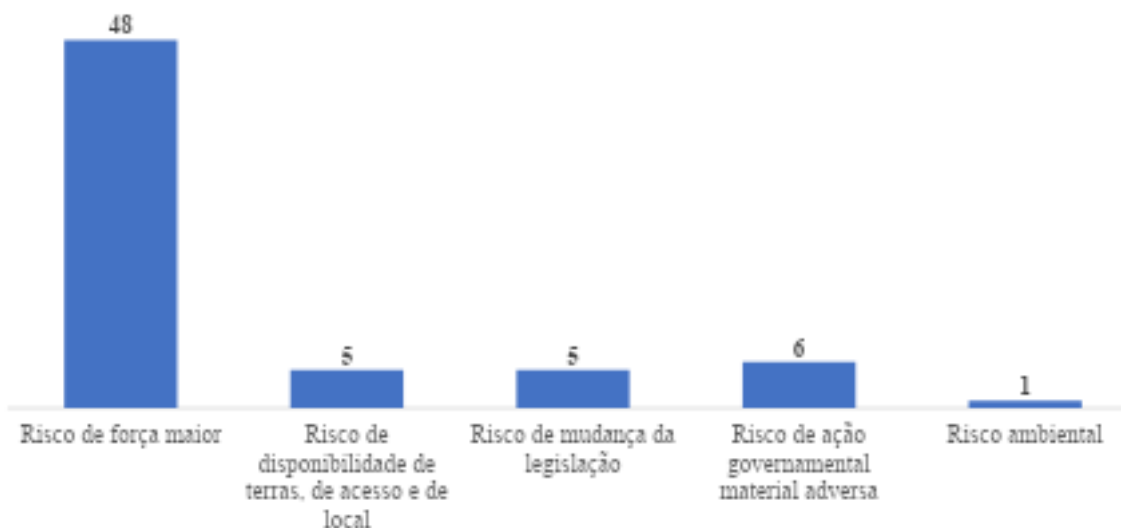
Situação	Quantidade	Quantidade (%)	Valor do pleito	Valor do pleito (%)	Valor deferido	Valor deferido (%)
Risco ambiental	1	0,79%	3.622.535,00	0,01%	4.197.743,66	115,88%
Risco de ação governamental material adversa	6	4,76%	819.541.072,42	1,75%	349.307.750,64	42,62%
Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	2	1,59%	40.126.989,98	0,09%	7.536.784,46	18,78%
Risco de força maior	48	38,10%	7.741.011.580,10	16,48%	6.049.598.306,93	78,15%
Risco de mudança da legislação	5	3,97%	247.024.621,23	0,53%	48.658.240,86	19,70%
Não comprovação de nexo causal	3	2,38%	1.089.128.073,07	2,32%	16.874.736,17	1,55%
Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	3	2,38%	1.089.128.073,07	2,32%	16.874.736,17	1,55%
Indeferido	61	48,41%	37.020.261.925,85	78,83%		0,00%
Enquadramento	7	5,56%	168.280.410,90	0,36%		0,00%
Não comprovação de nexo causal	7	5,56%	168.280.410,90	0,36%		0,00%
Risco de ação governamental material adversa	1	0,79%	345.000,00	0,00%		0,00%
Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	3	2,38%	62.555.471,83	0,13%		0,00%
Risco de força maior	1	0,79%	97.916.048,92	0,21%		0,00%
Risco de mudança da legislação	2	1,59%	7.463.890,15	0,02%		0,00%
Não enquadramento	54	42,86%	36.851.981.514,95	78,47%		0,00%
Não aplicável	54	42,86%	36.851.981.514,95	78,47%		0,00%
Obrigação contratual	14	11,11%	710.417.967,80	1,51%		0,00%
Risco de demanda	10	7,94%	35.097.192.517,44	74,74%		0,00%
Risco de design	1	0,79%	91.376.407,69	0,19%		0,00%
Risco de mercados financeiros	3	2,38%	63.397.661,46	0,14%		0,00%
Risco operacional	26	20,63%	889.596.960,56	1,89%		0,00%
Total Geral	126	100,00%	46.960.716.797,65	100,00%	6.476.173.562,72	13,79%

Fonte: Anac (2024). Elaboração própria.

Veja-se que a Agência deferiu o pleito, ainda que parcialmente, em 65 pedidos de revisão extraordinária, ou seja, em 65 casos (51,9%) reconheceu que o evento configurava a materialização de risco alocado ao poder concedente, conforme capitulação do risco indicada pelas concessionárias. O Gráfico 5 apresenta os riscos que a Anac considerou materializado

na apreciação dos pedidos de revisão extraordinária deferidos, por fundamentação:

Gráfico 5 - Pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias deferidos, por fundamentação da análise pela Anac



Fonte: Anac (2024). Elaboração própria.

Dentre os pleitos deferidos, verifica-se que o risco de força maior foi o mais representativo. A Agência reconheceu, em 48 pleitos de revisão extraordinária (73,8%), a materialização de risco de força maior atribuído ao poder concedente. Do valor total pleiteado com fundamento na materialização de risco de força maior, R\$ 7,7 bilhões, a Anac deferiu cerca de R\$ 6 bilhões, ou seja, aproximadamente 78% do total pleiteado.

Conforme detalhado no Anexo VIII, desse quantitativo, 47 referem-se ao impacto da Pandemia da Covid-19, declarada pelo Estado brasileiro “emergência de saúde pública de importância nacional”, em 3 fevereiro de 2020 (BRASIL, 2020a), e “estado de calamidade pública”, em março de 2020 (BRASIL, 2020b), juridicamente enquadrada como evento de “força maior” ou “caso fortuito”, com efeitos passíveis de reequilíbrio econômico-financeiro, nos termos do Parecer da Advocacia Geral da União n. 261/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, de 16 de abril de 2020 (AGU, 2020).

Em que pese o pronto reconhecimento acerca do enquadramento da Pandemia da Covid-19 como risco alocado ao poder concedente, a extensão e as consequências dos seus efeitos foi e ainda é bastante controversa. Isso porque, de acordo com a Procuradoria Federal junto à Anac, Parecer 00143/2021/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (BRASIL, 2021),

durante a vigência das restrições operacionais impostas pelo poder concedente e em período posterior, em que ainda estariam vivos os efeitos da Pandemia da Covid-19, haveria relação direta entre o evento e a redução do fluxo de demanda por serviços aeroportuários e a exploração de áreas comerciais nos terminais.

Assim, as medidas para enfrentar a Pandemia representaram casos de força maior, visto terem alterado significativamente a demanda esperada durante sua vigência, de modo que esses impactos devem ser considerados riscos do poder concedente, enquadrado na cláusula 5.2.8 do contrato, justificando a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato em favor das concessionárias.

Oreferido Parecer, contudo, destaca que isso não implicaria que todas as mudanças no cenário pós-pandêmico deveriam ser suportadas pelo poder concedente, uma vez que, nos termos do contrato de concessão, o risco de variação da demanda é atribuído às concessionárias. Logo, a variação de demanda não poderia ser totalmente considerada na recomposição econômico-financeira da concessão, mas tão somente a variação de demanda diretamente relacionada à Pandemia. Atribuir todas as variações de demanda do cenário pré-pandêmico ao pós-pandêmico ao poder concedente contraria a estrutura contratual, a matriz de risco e a isonomia que norteou o processo de licitação da concessão. Nesse sentido, *in verbis*:

62. Em síntese, o que se pretende pontuar aqui é que a variação da demanda não pode ser integralizada na recomposição econômico-financeira da concessão na extensão pleiteada pela Concessionária. Há de se estremar, no risco assumido pelo Poder Concedente, apenas a variação de demanda circunscrita à realidade viva da pandemia, enquanto perdurar esta. Atribuir a repercussão financeira de toda a variação de demanda com o mero cotejo do cenário pré-pandêmico ao cenário pós-pandêmico - ressalte-se que ainda sequer se chegou lá - ao Poder Concedente não encontra guarida na estrutura contratual, afronta a matriz de risco e macula a isonomia que norteou o julgamento da licitação da concessão.

(...)

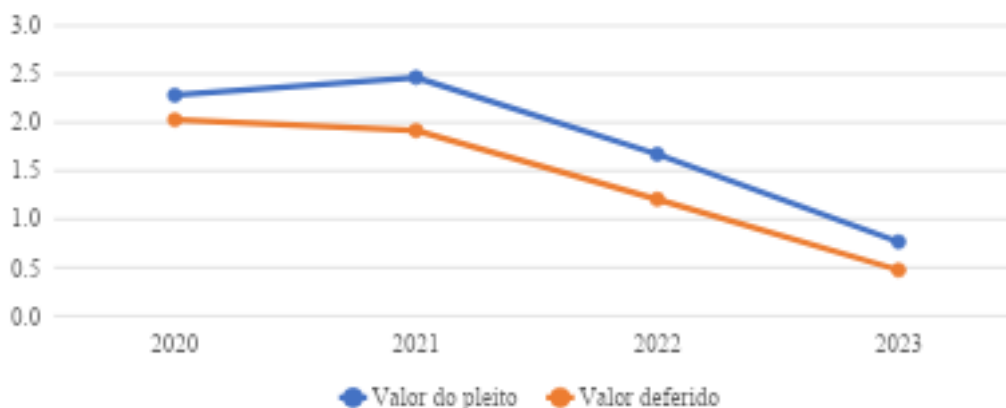
73. Não obstante, nos projetos concessórios, a equação econômico-financeira merece especial resguardo e é cediço que a pandemia ainda opera, sobre as concessões de infraestrutura aeroportuária, impactos atuais e mapeáveis, cujo risco se atribui ao Poder Concedente. Nessa linha, é de se recomendar, que a exemplo do que foi realizado no ano de 2020, que a SRA, juntamente com as Concessionárias, se concentre em revisões extraordinárias com corte temporal limitado ao presente ano. (BRASIL, 2021)

O problema de ordem prática, conforme pontuou a Anac (2021), estaria na dificuldade

em distinguir de maneira objetiva os efeitos da pandemia daqueles resultantes de outros eventos, especialmente ao longo de extenso período, o que elevaria o risco de aplicar o instituto do reequilíbrio de forma inadequada, com prejuízo ao interesse público.

Nesse contexto, em linha com o posicionamento externado pela Procuradoria Federal junto à Anac, acolhido pela Agência, as concessionárias apresentaram pleitos anuais de revisão extraordinária, detalhados no Anexo VIII, todos deferidos parcialmente. Nota-se, no entanto, a partir da evolução dos valores totais pleiteados pelas concessionárias em decorrência do referido evento e dos valores totais deferidos pela Anac, entre 2020 e 2023, a redução do impacto dos efeitos do evento Pandemia Covid-19, ano a ano, conforme Gráfico 6:

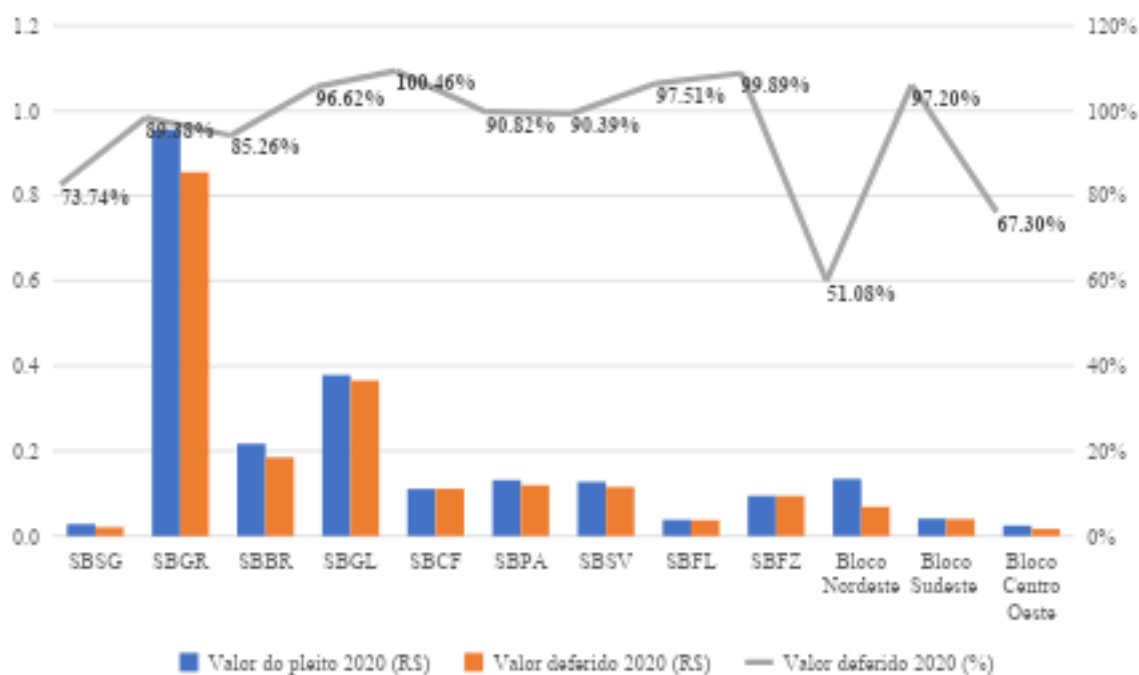
Gráfico 6 – Dados consolidados relativos aos pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias deferidos em decorrência do evento Pandemia Covid-19 – valores pleiteados e valores deferidos entre 2020 e 2023 (R\$)



Fonte: Anac (2024). Elaboração própria.

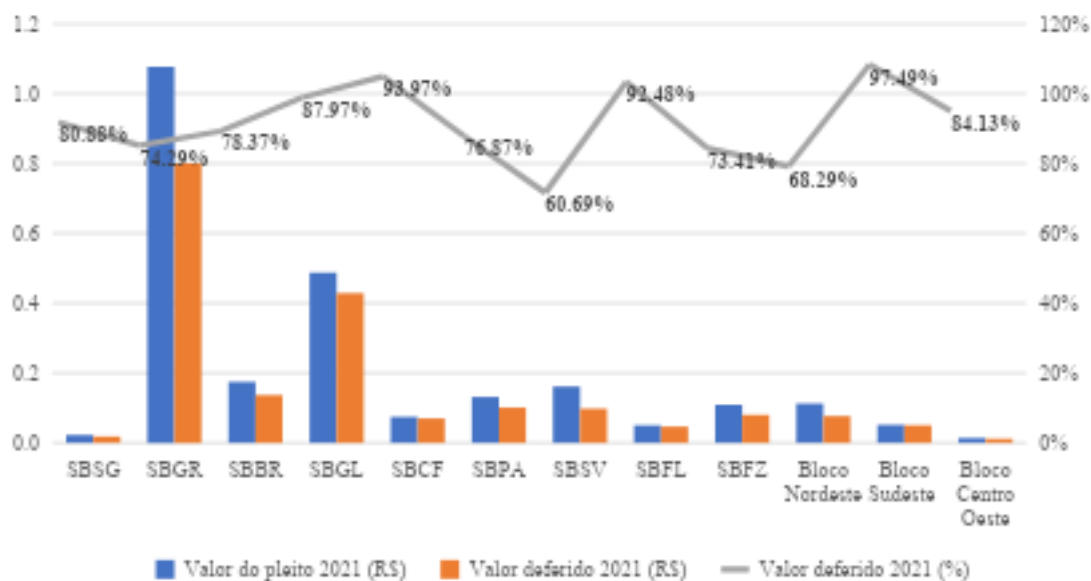
Os gráficos seguintes apresentam os valores totais pleiteados pelas concessionárias em decorrência do evento Pandemia Covid-19 e os valores totais deferidos pela Anac, por concessionária e por ano.

Gráfico 7 - Pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias deferidos em decorrência do evento Pandemia Covid-19, por concessionária – 2020 (R\$)



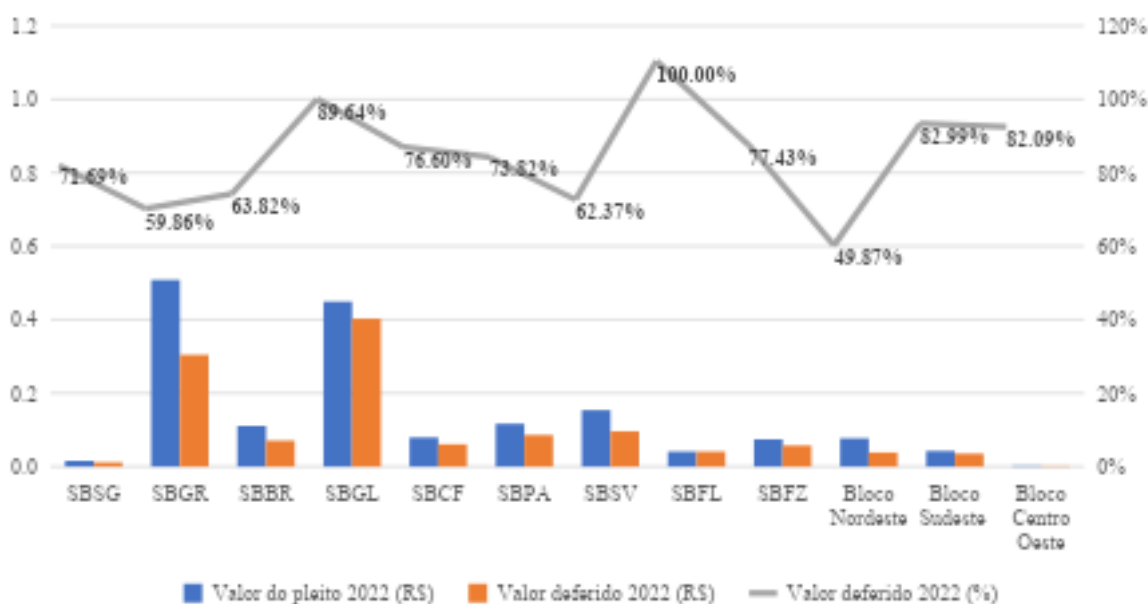
Fonte: Anac (2024). Elaboração própria.

Gráfico 8 - Pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias deferidos em decorrência do evento Pandemia Covid-19, por concessionária – 2021 (R\$)



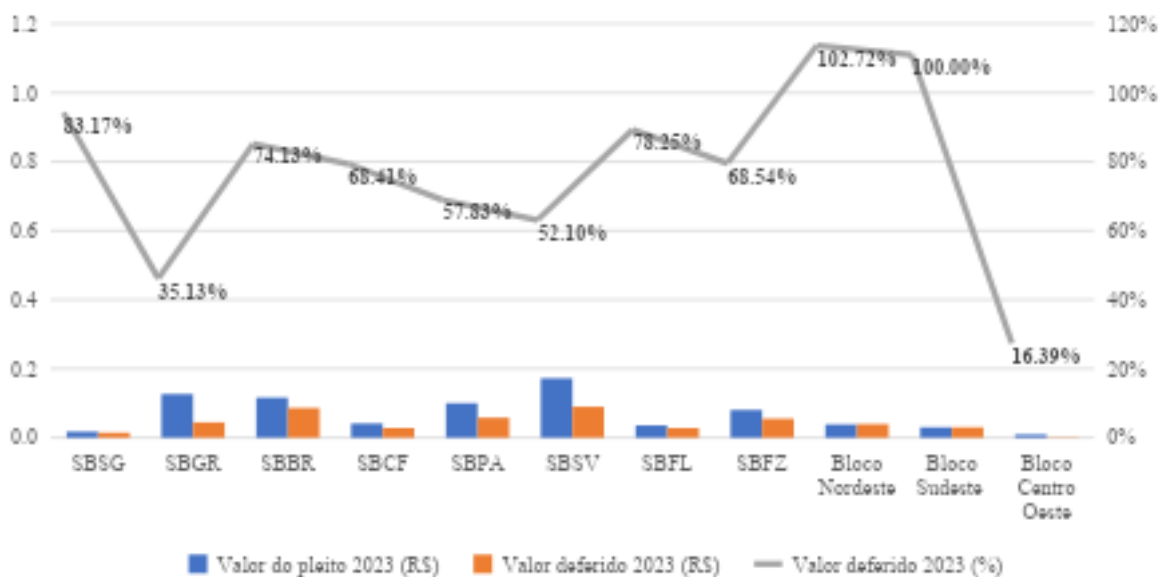
Fonte: Anac (2024). Elaboração própria.

Gráfico 9 - Pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias deferidos em decorrência do evento Pandemia Covid-19, por concessionária – 2022 (R\$)



Fonte: Anac (2024). Elaboração própria.

Gráfico 10 - Pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias deferidos em decorrência do evento Pandemia Covid-19, por concessionária – 2023 (R\$)

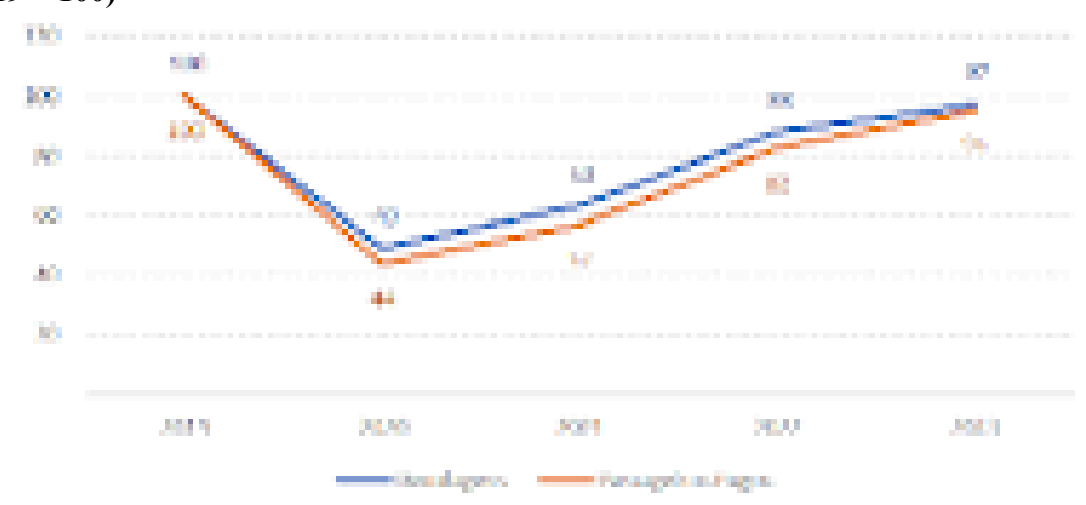


Fonte: Anac (2024). Elaboração própria.

Conforme se observa, as concessionárias vêm gradualmente reconhecendo a redução do impacto do evento Pandemia Covid-19 em seus pedidos de revisão extraordinária anuais em decorrência, bem como a Anac, por ocasião da deliberação sobre seus efeitos

financeiros, o que se mostra compatível com os efeitos de recuperação do mercado de transporte aéreo, retratado na Figura 2:

Figura 2 – Passageiros pagos e decolagens – mercado doméstico e internacional – índice (2019 = 100)



Fonte: ANAC (2024b).

De acordo com a Anac (2024b), em 2023, o mercado aéreo brasileiro continuou a recuperar suas operações após a significativa queda de 2020 causada pela Pandemia da Covid-19. A Agência destaca que, ao considerar os mercados doméstico e internacional, houve o aumento de 10,5% em relação a 2022 e o atingimento de 97% do nível de 2019. Além disso, aproximadamente 112,7 milhões de passageiros foram transportados nesses mercados, o que correspondeu ao aumento de 15,4% em comparação com 2022 e a 95% do número registrado em 2019.

Em relação a pedidos de revisão extraordinária apresentados com fundamento na realização de risco de ação governamental material adversa, 6 pedidos foram deferidos pela Anac. Em três deles, o evento se relacionava à alteração unilateral de tarifas e nos demais, atraso na implementação de reajustes tarifários. Conforme se observa dos dados constantes do Anexo VII, merece destaque a discrepância entre os valores pleiteados e os valores deferidos pela Anac.

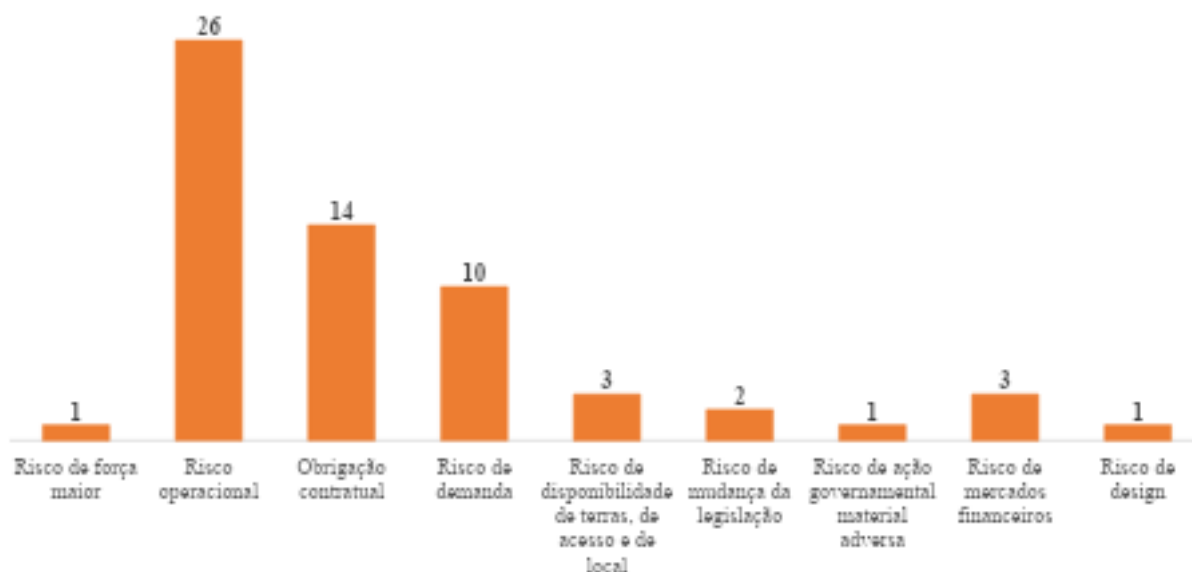
Em 3 pleitos de revisão extraordinária, no entanto, inobstante a concordância com o enquadramento do risco pelas concessionárias, a Anac concluiu que não restou sobejamente demonstrado onexo causal entre o evento e os prejuízos alegados, o que impactou o montante da compensação financeira.

Com efeito, 61 casos (48,41%) foram indeferidos, seja porque os eventos, em verdade, eram obrigações contratuais das concessionárias ou não configuraram a materialização de riscos alocados ao poder concedente, ou ainda, quando configurado, não houve a

comprovação do nexu causal.

O Gráfico 11 apresenta as categorias de riscos reconhecidos a partir dos fundamentos apresentados pela Anac para motivar a decisão sobre pleitos de revisão extraordinária indeferidos, por fundamentação:

Gráfico 11 - Pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias indeferidos, por fundamentação da análise pela Anac



Fonte: Anac (2024). Elaboração própria.

Em 26 pedidos de revisão extraordinária negados (42,6%), a motivação principal do indeferimento foi baseada no entendimento de que o evento configurava risco operacional e, portanto, de responsabilidade das concessionárias. São pedidos fundamentados, em geral, em defeitos ou vícios ocultos verificados nos ativos que lhe foram transferidos ao assumir a operação do aeroporto ou na inconformidade preexistentes dessas instalações com a regulamentação aplicável.

Nesses casos, grosso modo, a Anac afasta a responsabilização do poder concedente com fundamento nos itens 1.32 e 1.33 dos editais de licitação, que estabelecem que cabe às proponentes a responsabilidade de realizar a análise direta das condições do complexo aeroportuário e de todos os dados e informações referentes à exploração da concessão. Em decorrência, as proponentes também devem examinar todas as instruções, as condições, as exigências, as leis, os decretos, as normas, as especificações e as regulamentações aplicáveis ao leilão e à concessão, arcando com os custos e as despesas associados, inclusive a realização

de estudos, investigações, levantamentos, projetos e investimentos.¹⁷

Adicionalmente, é ressaltado que o modelo de concessão de infraestrutura aeroportuária no Brasil foi concebido para transferir à iniciativa privada a responsabilidade pela execução dos investimentos necessários para a expansão, manutenção e readequação dos serviços aeroportuários no País, portanto, a responsabilidade pela adaptação e conformação da infraestrutura.¹⁸

Apesar de o risco operacional ter sido o mais representativo em termos quantitativos, em termos financeiros, representou R\$ 890 milhões (1,89%), do valor total dos pleitos indeferidos. Em outros 14 pedidos de revisão extraordinária, no montante de R\$ 710 milhões, a responsabilidade do poder concedente foi rechaçada pela Anac com o fundamento de que o evento em si e suas consequências constituíam obrigação contratual da concessionária.¹⁹

¹⁷ Edital referente ao Contrato de Concessão do Aeroporto SBGR (Texto Compilado até o Termo Aditivo nº 010, de 04 de agosto de 2023):

1.32. As informações, estudos, pesquisas, investigações, levantamentos, projetos, planilhas e demais documentos ou dados, relacionados ao respectivo Complexo Aeroportuário objeto da Concessão e à sua exploração, disponibilizados no sítio da ANAC, foram realizados e obtidos para fins exclusivos de precificação da Concessão, não apresentando qualquer caráter vinculativo que responsabilize o Poder Concedente perante as Proponentes ou perante a futura Concessionária.

1.33. As Proponentes são responsáveis pela análise direta das condições do respectivo Complexo Aeroportuário e de todos os dados e informações sobre a exploração da Concessão, bem como pelo exame de todas as instruções, condições, exigências, leis, decretos, normas, especificações e regulamentações aplicáveis ao Leilão e à Concessão, devendo arcar com seus respectivos custos e despesas, inclusive no tocante à realização de estudos, investigações, levantamentos, projetos e investimentos.

¹⁸ Tome-se, como exemplo, a fundamentação extraída do excerto da ementa de indeferimento do Processo Anac n. 00058.514199/2017-40:

O evento narrado não se amolda à hipótese descrita pelo item 5.2.14 da matriz de riscos. Os custos de que trata o item 5.2.14 dizem respeito a dívidas formalmente constituídas, que decorram de atos ou fatos anteriores ao fim do Estágio 2 da Fase I, tais como multas ou indenizações aplicáveis ao atual operador que, porventura, venham a recair sobre a futura Concessionária.

Cabe esclarecer, portanto, que o item 5.2.14 não diz respeito aos custos para adequação da infraestrutura à regulamentação vigente, inclusive aquela que vigorava anteriormente à assinatura do Contrato, e que porventura não tenham sido cumpridas pela Infraero.

Destaca-se que, conforme estabelecido nos itens 1.32 e 1.33 do Edital de licitação que resultou na presente contratação, as proponentes são responsáveis pela análise direta das condições do respectivo Complexo Aeroportuário e de todos os dados e informações sobre a exploração da Concessão, bem como pelo exame de todas as instruções, condições, exigências, leis, decretos, normas, especificações e regulamentações aplicáveis ao Leilão e à Concessão, devendo arcar com seus respectivos custos e despesas, inclusive no tocante à realização de estudos, investigações, levantamentos, projetos e investimentos.

Resta evidente que a alegada "presunção de conformidade" apresentada pela Requerente não possibilita ensejo ao reequilíbrio contratual, vez que não se encontra alocado na matriz de risco do Poder Concedente. Constitui, portanto, risco voluntariamente assumido pela Concessionária, conforme disposto na referida cláusula 5.3 do Contrato de Concessão e no item 1.33 do Edital.

Por fim, destaca-se que a lógica do modelo de concessão da infraestrutura aeroportuária no Brasil teve como objetivo transferir à iniciativa privada a execução dos investimentos necessários, tanto para expansão, como para manutenção e readequação dos serviços aeroportuários no país. (grifos não constantes do original)

¹⁹ Veja-se, nesse sentido, excerto da ementa de indeferimento do Processo Anac n. 00058.521858/2017-02:

Com efeito, dez pleitos de revisão extraordinária foram indeferidos pela Anac, em linhas gerais, por entender que os eventos que os motivaram estariam associados à materialização de risco de demanda alocado às concessionárias. Foram os casos de pedidos de reequilíbrio de longo prazo pelos efeitos decorrentes da Pandemia Covid-19 e por variações macroeconômicas.

No caso dos pedidos relacionados aos efeitos decorrentes da Pandemia Covid-19, as concessionárias alegaram que o evento teria gerado efeitos que vão além do impacto imediato ou de curto prazo sobre o contrato e, independentemente de quanto tempo a crise sanitária tenha durado, ela teria causado impacto estrutural e permanente na concessão, de forma a requerer medidas de caráter abrangente e duradouro. Em suma, a pandemia teria promovido a reconfiguração estrutural e definitiva no mercado aeroportuário.

Em síntese, a Agência não nega que houve mudança no perfil da demanda no setor, tão somente entende que se trata, em grande parte, de evolução do comportamento da demanda e, desse modo, relacionado ao risco de demanda alocado às concessionárias e, nos termos dos contratos firmados, não passíveis de reequilíbrio econômico-financeiro. Mais uma vez, o problema prático estaria na dificuldade em distinguir de maneira objetiva os efeitos da pandemia daqueles resultantes de outros eventos, especialmente ao longo de extenso período, o que elevaria o risco de aplicar o instituto do reequilíbrio de forma inadequada, com prejuízo ao interesse público.²⁰

Em suas manifestações técnicas, a Agência ressalta que, não obstante o indeferimento

O evento narrado não se amolda à hipótese descrita pelo item 5.2.15 da matriz de riscos. Os custos de que trata o item 5.2.15 dizem respeito aos passivos ambientais que tenham origem e não sejam conhecidos até a data de publicação do edital do leilão da concessão.

Com efeito, informa-se ainda que são considerados passivos conhecidos todos aqueles cujas informações sobre sua existência estejam disponíveis para os Proponentes, inclusive aqueles cujas informações sobre e sua existência estejam contidas: (i) em documentos emitidos por entidades e órgãos públicos no âmbito municipal, estadual, distrital e federal; e (ii) em quaisquer inquéritos, processos administrativos e processos judiciais.

Nesse sentido, portanto, o item 5.2.15 não diz respeito aos custos para adequação da infraestrutura à regulamentação ambiental vigente, a exemplo das condicionantes ambientais, inclusive aquelas que vigorava anteriormente à assinatura do Contrato, e que porventura não tenham sido cumpridas pela Infraero.

O Contrato de Concessão em seu item 3.1.20 prevê que todas as exigências dos órgãos ambientais ficam a cargo da Concessionária, e, também, item 3.1.34, que prevê que a Concessionária deve executar investimentos e serviços de sua responsabilidade, nos termos do PEA.

Por fim, destaca-se que a lógica do modelo de concessão da infraestrutura aeroportuária no Brasil teve como objetivo transferir à iniciativa privada a execução dos investimentos necessários, tanto para expansão, como para manutenção e readequação dos serviços aeroportuários no país. (grifos não constantes do original)

²⁰ De acordo com a Agência (ANAC, 2021), nos pedidos de reequilíbrio inicialmente apresentados, os impactos foram calculados com base na diferença entre os resultados esperados em cenário sem pandemia e os estimados para o cenário pós-pandêmico, sem considerar se a influência de outros fatores, não atribuídos ao poder concedente, também podem ter contribuído para os resultados observados.

dos pleitos, há discussões em curso sobre a metodologia para avaliar os efeitos de longo prazo e o alcance da matriz de risco. Até o momento, três pleitos de revisão extraordinária com vistas à recomposição financeira pelos impactos de longo prazo em decorrência da Pandemia Covid-19 foram indeferidos, no total de aproximadamente R\$ 17,5 bilhões.²¹

Outro evento rechaçado pela Anac por entender configurado risco de demanda é a crise econômica. A Agência indeferiu pedido de revisão extraordinária em que determinada concessionária pleiteou compensação financeira no montante de R\$ 13,3 bilhões, sob o argumento de que grave crise econômica teria impactado a demanda e frustrado receita da concessionária.

No entender da Anac, no entanto, os ciclos econômicos que ocorrem no País não configuram força maior. As crises econômicas ou períodos de crescimento intenso são riscos inerentes à atividade comercial, sendo encargos ou benefícios típicos dos negócios. Ademais, a questão sobre a previsibilidade ou não dos ciclos econômicos torna-se irrelevante diante de distribuição de riscos claramente definida, especialmente no que diz respeito ao risco de demanda, que foi alocado à concessionária no contrato, discutido publicamente e conhecido pelas proponentes no momento do leilão.²²

²¹ Outras concessionárias, em que pese também entenderem que fazem jus ao reequilíbrio econômico-financeiro de longo prazo, ante a negativa da Agência, optaram por não formular o pleito, até o momento.

²² Veja-se, nesse sentido, excerto da ementa de indeferimento do Processo Anac n. 00058.542998/2017-14:

Os ciclos econômicos observados no país não se enquadram como caso fortuito ou força maior. O ponto relevante, particularmente em setores regulados, é a alocação de riscos estabelecida contratualmente. Com efeito, o rompimento de crises econômicas ou períodos de forte crescimento é risco típico da própria atividade comercial, ônus ou bônus usuais de negócios, sendo de pleno conhecimento da Concessionária o alcance dos riscos assumidos contratualmente, não podendo ser, portanto, esses riscos transferidos ao Poder Concedente. **A discussão da (im)previsibilidade de ciclos de crescimento e retração da economia perde relevância frente a uma distribuição de riscos claramente estabelecida, em especial, nesse caso, sobre o risco de demanda, expressamente alocado em contrato à Concessionária, de ampla discussão pública e de conhecimento das proponentes à época do leilão.**

Adicionalmente, a não efetivação da demanda projetada ou sua redução por qualquer motivo”, fator previsto explicitamente no contrato como risco suportado exclusivamente pela Concessionária. Vejamos:

5.4 Observado o disposto no item 5.2, constituem riscos suportados exclusivamente pela Concessionária:

5.4.3. não efetivação da demanda projetada ou sua redução por qualquer motivo, inclusive se decorrer da implantação de novas infraestruturas aeroportuárias dentro ou fora da área de influência do Aeroporto, com exceção apenas do disposto no item 5.2.3;

5.4.11 variação da demanda pelos serviços prestados no Aeroporto;

5.5. A Concessionária não fará jus à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro caso quaisquer dos riscos não alocados expressamente ao Poder Concedente, em especial, a não realização da demanda projetada pela Concessionária, venham a se materializar.

Por fim, não cabe falar em afastamento da matriz de riscos, com base na Teoria da Imprevisão, em situações como a que ora se apresenta, pois implicaria grave quebra da segurança jurídica. Como já ressaltado, a redução na movimentação de passageiros se materializa na matriz de risco do Contrato de Concessão como “não efetivação da demanda projetada ou sua redução por qualquer motivo”, ou seja, mudanças positivas ou negativas na movimentação de passageiros em relação ao

Por fim, em 7 pedidos de revisão extraordinária houve o enquadramento do evento como risco do poder concedente, no entanto, não restou comprovado o nexo causal entre o evento e o prejuízo financeiro alegado pela concessionária.

estimado pela Concessionária são fatores previstos explicitamente no Contrato como riscos suportados exclusivamente pela Concessionária. (grifos não constantes do original)

5 CONCLUSÕES

O programa de concessões de aeroportos no Brasil tem desempenhado papel crucial no desenvolvimento do setor no país, ao promover melhorias significativas na infraestrutura, na qualidade dos serviços, na eficiência operacional e na capacidade de atender à crescente demanda por serviços de transporte aéreo.

A quebra do monopólio público da exploração da infraestrutura aeroportuária brasileira representou passo importante para a modernização do setor, com a geração de benefícios significativos em termos de investimento, eficiência e qualidade de serviço. Sob gestão privada, muitos aeroportos brasileiros registraram melhorias em índices de satisfação dos passageiros e de eficiência operacional. Contudo, esse processo também trouxe desafios, como a necessidade de regulação eficaz para garantir o contínuo alinhamento de interesses entre os parceiros público e o privado.

Nesse contexto, a presente pesquisa se propôs a analisar as revisões extraordinárias dos contratos de concessão de infraestrutura aeroportuária no Brasil e identificar os principais riscos que motivaram os pedidos de revisão extraordinária dos contratos e, em especial, quais não foram reconhecidos pela Anac como passíveis de reequilíbrios econômico-financeiros e por quais fundamentos.

A partir da sistematização dos dados e das informações disponibilizados pela Anac até agosto de 2024, foram apreciados 126 pedidos de revisão extraordinária de contratos de concessão de aeroportos iniciados pelas concessionárias, os quais totalizaram cerca de R\$ 47 bilhões.

Verificou-se que a maior parte dos pedidos de revisão extraordinária dos contratos de concessão de infraestrutura aeroportuária foram formulados com fundamento na ocorrência de eventos relacionados a risco de força maior, risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local e risco de mudança da legislação. Esses três riscos representaram o fundamento de 106 pedidos de revisão extraordinária (84%), no total de R\$ 43,4 bilhões (92,4%), conforme detalhado no Quadro 9:

Quadro 9 – Dados consolidados relativos aos pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias, por categoria de risco (R\$)

Categoria de risco	Quantidade	Quantidade (%)	Valor do pleito	Valor do pleito (%)	Valor deferido	Valor deferido (%)
Risco de força maior	56	44,44%	38.654.225.667,88	82,31%	6.049.598.306,93	15,65%
Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	35	27,78%	2.183.586.524,70	4,65%	24.411.520,63	1,12%
Risco de mudança da legislação	15	11,90%	2.563.656.245,75	5,46%	48.658.240,86	1,90%
Risco de ação governamental material adversa	8	6,35%	2.014.394.878,69	4,29%	349.307.750,64	17,34%
Risco ambiental	5	3,97%	12.250.139,00	0,03%	4.197.743,66	34,27%
Risco de variações	1	0,79%	91.376.407,69	0,19%	-	0,00%
Não disponível	6	4,76%	1.441.226.933,94	3,07%	-	0,00%
Total Geral	126	100,00%	46.960.716.797,65	100,00%	6.476.173.562,72	13,79%

Fonte: Anac (2024). Elaboração própria.

Do total, 56 pedidos de revisão extraordinária (44,4%) tinham por fundamento a ocorrência de risco de força maior, perfazendo o total de aproximadamente R\$ 38,6 bilhões, cerca de 82,3% do valor total pleiteados concessionárias.

Do total de pleitos apreciados, 65 foram deferidos parcialmente e 61 indeferidos. Os pedidos de revisão extraordinária deferidos pleiteavam aproximadamente R\$ 10 bilhões em compensação financeira (21,2%). Todavia foram deferidos aproximadamente R\$ 6,5 bilhões, cerca de 65% do valor de desequilíbrio requerido. Veja-se, portanto, que, mesmo em relação aos pleitos deferidos, não houve o reconhecimento da totalidade do impacto financeiro alegado pelas concessionárias, o que, a princípio, indica grande discrepância entre as expectativas das concessionárias e a prática regulatória.

Por sua vez, os pleitos indeferidos totalizaram cerca de R\$ 37 bilhões em compensações financeiras. Ou seja, mais de 78% dos valores de desequilíbrios pleiteados foram negados.

O Quadro 10 detalha os fundamentos alegados pela Anac para motivar o indeferimento dos pleitos de revisão extraordinária:²³

²³ Maiores detalhamentos nos Apêndices VI e VII.

Quadro 10 – Dados consolidados relativos aos pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias indeferidos, por fundamentação da análise pela Anac (R\$)

Categoria de risco	Quantidade	Quantidade (%)	Valor do pleito	Valor do pleito (%)
Risco operacional	26	42,62%	889.596.960,56	2,40%
Obrigação contratual	14	22,95%	710.417.967,80	1,92%
Risco de demanda	10	16,39%	35.097.192.517,44	94,81%
Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	3	4,92%	62.555.471,83	0,17%
Risco de mercados financeiros	3	4,92%	63.397.661,46	0,17%
Risco de mudança da legislação	2	3,28%	7.463.890,15	0,02%
Risco de ação governamental material adversa	1	1,64%	345.000,00	0,00%
Risco de design	1	1,64%	91.376.407,69	0,25%
Risco de força maior	1	1,64%	97.916.048,92	0,26%
Total Geral	61	100,00%	37.020.261.925,85	100,00%

Fonte: Anac (2024). Elaboração própria.

Em 26 casos (42,6%), no total de R\$ 890 milhões, os pedidos foram negados porque os eventos eram considerados riscos operacionais, em geral, riscos que incluíam defeitos nos ativos transferidos e não conformidades com regulamentações anteriores à celebração do contrato, portanto, responsabilidade das concessionárias. Tais ocorrências revelam a importância de compartilhamento de informações mais precisas e confiáveis sobre as condições dos ativos por ocasião do processo de licitação, com vistas a facilitar a precificação dos riscos pelos licitantes (ALLEN & OVERY, 2019).

Além disso, a Anac rejeitou 14 pedidos (22,9%), totalizando R\$ 710 milhões, por entender que os eventos, em verdade, eram obrigações contratuais das concessionárias. Essas situações, eventualmente, podem indicar a oportunidade de aprimoramentos nas disposições contratuais, para torná-las mais claras e objetivas.

Da perspectiva de impacto econômico-financeiro, no entanto, nos dez pedidos indeferidos mais representativos, equivalentes a R\$ 35 bilhões (95% do total dos valores dos pleitos negados), a Agência afastou a configuração dos riscos capitulados pelas concessionárias, por entender que os eventos materializavam risco de demanda, alocados expressamente às concessionárias, nos termos dos contratos firmados. Nesse recorte, se encontram os casos referentes aos pedidos de revisão extraordinária relativos aos efeitos de longo prazo da Pandemia da Covid-19, no total aproximado de R\$ 17,5 bilhões, e de variações macroeconômicas, no importe de R\$ 13,3 bilhões.

Os dados ora sistematizados, portanto, corroboram a hipótese de estudo inicial de que os principais riscos que motivaram os pedidos de revisão extraordinária e cujos desequilíbrios

econômico-financeiros não foram reconhecidos pela Anac, materializavam, em verdade, direta ou indiretamente risco de demanda, contratualmente alocado às concessionárias e, assim, não passíveis de reequilíbrio econômico-financeiro. Em linha com a literatura econômica sobre a regulação econômica de infraestruturas de transporte, os dados obtidos a partir do presente estudo, portanto, confirmam que o comportamento da demanda é um dos maiores fatores de risco relacionados às concessões de infraestrutura aeroportuária.

Com efeito, as discussões afetas à individualização dos impactos relacionados à concretização de cada um dos riscos expõem, em grande medida, as dificuldades associadas à promoção do reequilíbrio econômico-financeiro e à capacidade de a concessionária lidar com risco de demanda no longo prazo em contratos estruturados na forma de regulação por contrato, e, desse modo, reacendem os debates acerca da regulação por contrato em concessões de infraestrutura.

Isso porque, a crise fiscal de 2014/2016 e a Pandemia da Covid-19 colocaram em prova a capacidade das concessionárias de lidar com o risco de demanda no longo prazo, ou seja, no decurso de todo o período de vigência do ajuste, sem a possibilidade de realinhamento amplo das bases contratuais. Do mesmo modo, a aplicabilidade do modelo pela Agência Reguladora, com a consequente implementação de reequilíbrios econômico-financeiros também está sendo desafiada, dadas as dificuldades associadas às projeções econômica e à distinção, de maneira objetiva, dos efeitos da pandemia daqueles resultantes de outros eventos, cujos riscos são atribuídos às concessionárias.

Veja-se que, particularmente no caso dos efeitos de longo prazo relacionados à Pandemia da Covid-19, a Agência não negou que houve mudança no perfil da demanda no setor, todavia, entendeu que se trata, em grande parte, de evolução da dinâmica do setor e, desse modo, relacionada ao risco de demanda alocado às concessionárias, não passíveis de reequilíbrio econômico-financeiro, nos termos dos contratos firmados.

Em suas razões, a Agência alega a existência de obstáculos de ordem prática para a mensuração do eventual desequilíbrio econômico-financeiro, haja vista as fragilidades em projeções econômicas e de demanda para longo período e a dificuldade em distinguir de maneira objetiva os efeitos da pandemia daqueles resultantes de outros eventos, Ressaltou, por fim, que ainda estaria discutindo sobre a metodologia para avaliar os efeitos de longo prazo *vis-à-vis* a conformação da matriz de risco.

Note-se que o evento Pandemia da Covid-19, reconhecido pela Agência como força maior, configura evento que materializa risco alocado ao poder concedente, mas cujo efeito repercute, em grande medida, em risco alocado à concessionária. Cuida-se de situação de

intersecção de riscos e para a qual a metodologia contratualmente empregada nas revisões extraordinárias para a mensuração do reequilíbrio econômico-financeiro impõe enormes desafios e pode não ser a mais apropriada.

Isso porque a metodologia aplicável ao cálculo do reequilíbrio econômico-financeiro dos efeitos de longo prazo da Pandemia da Covid-19 exige que, nos casos em que for necessário realizar projeções de demanda para a determinação dos fluxos de receitas marginais, o cálculo inicial seja periodicamente revisado para substituir a demanda projetada pela demanda realizada. Para além da complexidade de se isolar o impacto associado a cada um dos riscos materializados sobre a demanda, a possibilidade de haver grandes discrepâncias entre o projeto e o realizado nas revisões do fluxo de caixa marginal carrearía elevada incerteza aos contratos ao longo de toda a sua execução. Essa solução, portanto, não aparenta ser coerente com situações em que houver intersecção de riscos.

Para esses casos, é necessário reconhecer que o contrato, preservadas as bases da regulação por contrato, comporta, em sede de revisão extraordinária, espaço de flexibilidade regulatória para acomodar negociações entre as partes que resultem em soluções objetivas para o reestabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, sem ensejar a revisão do fluxo de caixa marginal resultante. Essa construção guarda consonância com a essência negocial das revisões extraordinárias e o próprio papel institucional da Agência Reguladora a ser delimitado juntamente com as concessionárias. Conforme assevera Garcia (2014), a regulação por contrato é intrinsecamente incompleta e possui lacunas que necessitam de ação integrativa por parte da agência reguladora, para assegurar o equilíbrio entre os interesses das partes envolvidas.

Nessa linha, Garcia (2014) sustenta contratos que estruturam interesses públicos relevantes vão além dos interesses das partes, cabendo à agência encontrar o ponto de equilíbrio que garanta a maximização dos benefícios dos envolvidos. Essa atuação é negociada e participativa, sendo moldada pelas escolhas regulatórias definidas nos contratos e nos marcos regulatórios existentes. Trata-se de agir contratualmente possível, sem prejuízo, contudo, de eventualmente se apoiar em outros mecanismos de composição de conflitos, para conferir maior segurança jurídica à medida.

A alternativa a esse caminho adotado nas concessões de rodovias federais, em que a Agência Reguladora também optou pelo modelo de regulação de preços por contrato, foi a introdução de mecanismos de compartilhamento de vários riscos originalmente alocados às concessionárias, entre os quais o risco de demanda, por meio de sistema de bandas, por exemplo.

Em que pese a modificação da matriz de risco para comportar o compartilhamento do risco de demanda seja, aparentemente, a solução mais óbvia, trata-se, em verdade, de solução que impacta fortemente a estrutura de incentivos dos contratos de concessão, de modo que eventual discussão nesse sentido deve ser bastante refletida, sob pena de gerar ineficiências decorrentes da redução do incentivo para aumentar tráfego de passageiros e cargas, para melhorar a qualidade dos serviços ou para inovar e buscar menor custo operacional.

Essa discussão certamente estará presente em debates técnicos e acadêmicos nos próximos anos. O outro caminho seria voltar as discussões iniciais e assim, reavaliar a adequação do modelo de regulação por contrato para reger os contratos de concessão de infraestrutura aeroportuária.

Com efeito, o estudo sobre os pedidos de revisão extraordinária dos contratos de concessão de aeroportos indica a importância de se avaliar as implicações de longo prazo de as concessionárias suportarem, por todo o período contratual, sem mecanismos de realinhamento ao cenário factual, os riscos que lhes são atribuídos, em particular o risco de demanda, em economia tão instável macroeconomicamente como o Brasil.

Os resultados oferecem base para estudos futuros sobre a resiliência de contratos de concessão com modelo de regulação por contrato, ou a forma de sua gestão, em ambientes econômicos voláteis. Assim, futuros estudos poderiam discutir a adequação do modelo de regulação por contrato às concessões de infraestrutura aeroportuária no Brasil, bem como outros possíveis aperfeiçoamentos regulatórios que contribuam para a sustentabilidade econômico-financeira desses contratos, como a investigação da eficácia de diferentes estratégias de mitigação de riscos em concessões aeroportuárias, especialmente em contextos de alta incerteza econômica. A pesquisa também sugere a realização de estudos comparativos entre diferentes setores de infraestrutura para identificar práticas regulatórias eficazes.

Em conclusão, esta dissertação contribui para o entendimento mais profundo dos desafios enfrentados pelas concessões de infraestrutura aeroportuária no Brasil e abre caminhos para o desenvolvimento de estudos para o eventual aprimoramento do modelo com vistas a propiciar a sustentabilidade econômico-financeira desses contratos.

Durante a pesquisa, uma das principais limitações foi a impossibilidade de consulta direta aos processos, o que restringiu a análise a dados secundários disponibilizados em planilhas eletrônicas e pode ter afetado a profundidade da análise dos fundamentos das decisões da Anac.

7 REFERÊNCIAS

AGENCIAINFRA.COM. Nota sobre o equilíbrio econômico-financeiro e a sustentabilidade econômico-financeira de contratos, de 21 de novembro de 2023. Maurício Portugal Ribeiro. Disponível em: <https://agenciainfra.com/blog/nota-sobre-o-equilibrio-economico-financeiro-e-a-sustentabilidade-economico-financeira-de-contratos/>. Acesso em 10 out. 2024.

AGENCIAINFRA.COM. INFRA Debate: Atenção concessionárias! Há algo mais amplo do que o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos no setor de saneamento básico. 9 de novembro de 2023. Juliano Heinen. Disponível em: <https://agenciainfra.com/blog/infradebate-atencao-concessionarias-ha-algo-mais-amplo-do-que-o-equilibrio-economico-financeiro-dos-contratos-no-setor-de-saneamento-basico/>. Acesso em: 10 nov. 2024.

ALEXANDER, I.; ESTACHE, A.; OLIVERI, A. A few things transport regulators should know about risk and the cost of capital. *Utilities Policy*, v. 9, n. 1, 2000.

BARROS, C. C. de. Regulação de infraestrutura aeroportuária no Brasil: a efetividade da regulação por incentivos. Dissertação de Mestrado profissional em Economia no Setor Público. Brasília: UnB, 2020. Disponível em: http://www.realp.unb.br/jspui/bitstream/10482/39502/1/2020_ClarissaCostadeBarros.pdf. Acesso em: 10 nov. 2024.

BETANCOR, O., RENDEIRO, R. *Regulating privatized infrastructure and airport services. The World Bank, World Bank Institute Governance, Regulation, and Finance*. 1999.

BOOZ, A. H; MUSTAFA, Z. H (Editor). *Investment in air transport infrastructure: Guidance for developing private participation*. Washington, D.C.: World Bank Group, Washington, 2010.

BRAGANÇA, G. G. F.; CAMACHO, F. T. Uma nota sobre o repasse de ganhos de produtividade em setores de infraestrutura no Brasil (fator x). *Radar*. Brasília, n. 22, p. 7-16, nov. 2012. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/121114_radar22.pdf. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. Lei n. 13.448, de 5 de junho de 2017. Estabelece diretrizes gerais para prorrogação e relicitação dos contratos de parceria definidos nos termos da Lei n. 13.334, de 13 de setembro de 2016, nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da administração pública federal, e altera a Lei n. 10.233, de 5 de junho de 2001, e a Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113448.htm. Acesso em: 20 nov. 2024.

_____. Advocacia Geral da União. Procuradoria-Geral Federal, Procuradoria Federal Especializado junto à agência nacional de aviação civil. 11 de agosto de 2021. Parecer n. 00143/2021/PROT/PFEANAC/PGF/AGU, de 11 de agosto de 2021. (2021). Disponível em: <https://sei.anac.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?9L_ibXMqGnN7gSpLFOOgUQFziRouBJ5VnVL5b7-UrE5SmhqKqN7PszK0M32Vw_uJkTd6XhLfbuWoGt6mwYnqm8q9Zk8MSp7QS2Yt4VmH9-FQIRVCpqyZLRy-FHY5ejO1g>. Acesso em: 10 ago. 2024.

_____. MINISTÉRIO DE PORTOS E AEROPORTOS (MPOR). AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (Anac). 2012. Contrato de Concessão do Aeroporto SBGR (Texto Compilado até o Termo Aditivo nº 010, de 04 de agosto de 2023). Disponível em: <<https://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/aeropostos-concedidos/guarulhos/arquivos/01contrato-de-concessao/contrato-gru/view>>. Acesso em set. 2023.

_____. MINISTÉRIO DE PORTOS E AEROPORTOS (MPOR). AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (Anac). Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos. Primeira revisão dos parâmetros da concessão dos aeroportos de Guarulhos, Viracopos e Brasília. Consulta sobre as metodologias de cálculo do fator X e da taxa de desconto do fluxo de caixa marginal. 2016. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/chamamento-previo/fator_x_desconto_rpc.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2024.

_____. Audiência pública n. 11/2018. Anexo: aspectos de regulação econômica. 2018. Disponível em: <<https://www.anac.gov.br/participacao-social/consultas-publicas/audiencias/2018/aud-11/AnexoAP112018AspectosdeRegulaoEconmica.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2024.

_____. MINISTÉRIO DE PORTOS E AEROPORTOS (MPOR). AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (Anac). 2021. Contrato de Concessão do Bloco Sul. Disponível em: <<https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/concessoes/aeropostos-concedidos/bloco-sul/contrato-assinado/contrato-de-concessao-n-002-anac-2021-bloco-sul.pdf/view>>. Acesso em set. 2023.

_____. Nota Técnica n. 13/2021/SRA. 2021. Disponível em: <https://sei.anac.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?9L_ibXMqGnN7gSpLFOOgUQFziRouBJ5VnVL5b7-UrE5T01wiMJ-exQaEDrKp3_2tqjFTgLMGuyKlfbMrD_SeonoLYanvaox447-4YPdgJLrZVCUNRxUyXu5CZcv1Bgabf>. Acesso em: 20 ago. 2024.

_____. Resolução n. 528, de 28 de agosto de 2019. Dispõe sobre procedimentos, formas de recomposição e as taxas de desconto dos fluxos de caixa marginais a serem adotados nos processos de Revisão Extraordinária dos Contratos de Concessão de infraestrutura aeroportuária federa. Disponível em: <<https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/2019/resolucao-no-528-28-08-2019>>. Acesso em: 10 nov. 2024.

_____. 2024. Informações sobre Pedidos de Revisão Extraordinária dos Contratos de Concessão Aeroportuária no formato XLSX (atualizado em 7 de agosto de 2024). Disponível em:

<<https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/concessoes/revisao-extraordinaria-dos-contratos-de-concessao>>. Acesso em: 5 out. 2024.

_____. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria n. 188, de 3 de fevereiro de 2020. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus. (2020a). Disponível em: <[_____. Portaria n. 913, de 22 de abril de 2022. Declara o encerramento da Emergência em Saúde Pública de importância Nacional \(ESPIN\) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus \(2019-nCov\) e revoga a Portaria GM/MS n. 188, de 3/2/2020. \(2022\). Disponível em:](https://bvsmis.saude.gov.br/bvsmis/saudelegis/gm/2020/prt0188_04_02_2020.html#:~:text=Declara%20Emerg%C3%Aancia%20em%20Sa%C3%BAde%20P%C3%BAblica,Coronav%C3%ADrus%20(2019%2DnCoV).>. Acesso em: 20 nov. 2024.</p></div><div data-bbox=)

<<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm/ms-n-913-de-22-de-abril-de-2022-394545491>>. Acesso em: 10 ago. 2024. BRASIL. Advocacia-Geral da União. Consultoria-Geral da União. Consultoria junto ao Ministério da Infraestrutura. Gabinete da Consultoria Jurídica. Parecer n. 261/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, de 15 de abril de 2020. (2020b). Disponível em: <<https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/conjur/Geral00261406894540CS.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2024.

_____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES). Estudo do setor de transporte aéreo do Brasil: relatório consolidado. Rio de Janeiro: McKinsey & Company. 2010. Disponível em:

<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/7666/2/Estudo%20do%20setor%20de%20transporte%20a%C3%A9reo%20do%20Brasil_jan.2010_final_P_BD.pdf>. Acesso em: 5 out. 2024.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Conjuntura Econômica. 2016. Disponível em:

<https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2016/2_Conjuntura%20Econ_mica_2016_WEB.pdf>. Acesso em novembro de 2024.

_____. Instrução Normativa TCU n. 91, de 22 de dezembro de 2022. Institui, no âmbito do Tribunal de Contas da União, procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/COPIATIPONORMA:%28%22Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%22%29%20COPIAORIGEM:%28TCU%29%20NUMNORMA:91%20ANONORMA:2022/DATANORMAORDENACAO%20desc/0>. Acesso em: 20 nov. 2024. TIROLE, J. Economia do bem comum. Tradução de André Telles. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

CAMACHO, F. T.; RODRIGUES, B. C. L. Regulação econômica de infraestrutura: como escolher o modelo mais adequado? Revista do BNDES, n. 41, junho de 2014, pp. 217-288. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2572/1/RB%2041%20Regulacao%20economica%20de%20infraestruturas_P.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2024.

CATEB, A., & ALBENY GALLO, J. (2007). Breves considerações sobre a teoria dos contratos incompletos. *UC Berkeley: Berkeley Program in Law and Economics*. Disponível em: <<https://escholarship.org/uc/item/1bw6c8s9>>. Acesso em: 5 out. 2024.

CERVO, A.; BERVIAN, P. Metodologia científica. 5. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2002.

DECKER, C. *Modern economic regulation: an introduction to theory and practice*. Cambridge. Cambridge University Press. 2015.

DOGANIS, Rigas. *The airport business*. Routledge, 1992.

FINGER, M. *Network Industries: a research overview*. Routledge. Londo and New York, 2020.

FRANCO, V. G. Parcerias público-privadas no Brasil: em busca de eficiência por meio da alocação de riscos. São Paulo, 2007. 166 f. Dissertação (Mestrado em Economia Política) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

FUERST, F., GROSS, S., & KLOSE, U. The sky is the limit? The determinants and constraints of european airports commercial revenues. *Journal of Air Transport Management*, (2011). Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.jairtraman.2011.03.001>>. Acesso em 10 ago. 2024.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). Avaliação e proposição de alternativas para estrutura regulatória do setor de saneamento básico no Brasil. 2021. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/939f1d3c-527a-4d90-a0f7-fc9a6fe049d2/content>. Acesso em: 20 nov. 2024.

GALÍPOLO, G. M.; HENRIQUES, E. S. Rentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro do contrato. *In: MOREIRA, Egon Bockmann (coord.)*. Tratado do equilíbrio econômico-financeiro: contratos administrativos, concessões, parcerias público-privadas, Taxa Interna de Retorno, prorrogação antecipada e relicitação. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

GARCIA, F. A. A mutabilidade e incompletude na regulação por contrato e a função integrativa das Agências. *Revista de Contratos Públicos – RCP*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, mar./ago. 2014. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTM1ODI%2C>. Acesso em: 20 nov. 2024.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 6. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2018.

GLOBAL INFRASTRUCTURE HUB. Allen & Overy. Ferramenta de Alocação de Riscos de PPP - Transporte (Aeroporto). 2019. Disponível em: <<https://cdn.github.org/umbraco/media/3020/airport-portuguese.pdf>>. Acesso em: 20 ago 2024.

GOMEZ-IBANEZ, J. *Regulating infrastructure: monopoly, contracts and discretion*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2003.

GUASCH, J. L. *Granting and renegotiating infrastructure concessions*. *The World Bank*. 2004.

INTERNATIONAL AIR TRANSPORT ASSOCIATION (IATA). *Air Travel Demand. Switzerland*, 2008. *Economic Briefing* n. 9. Disponível em: <<https://www.travelready.org/PDF%20Files/Travel%20-%20IATA%20-%20Air%20Travel%20Demand.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2024.

JOSKOW, P. L. *Incentive regulation in theory and practice: electricity distribution and transmission networks*. In: ROSE, N. L. (editor) *Economic regulation and its reform: what have we learned?* NBER, 2014. Disponível em: <<https://www.nber.org/books-and-chapters/economic-regulation-and-its-reform-what-have-we-learned/incentive-regulation-theory-and-practice-electricity-distribution-and-transmission-networks>>. Acesso em: 20 nov. 2024.

KASARDA, J. D. e LINDSAY, G. *Aerotropole: o modo como viveremos no futuro*. São Paulo: DVS, 2012.

LAFFONT, J. J.; TIROLE, J. *A theory of incentives in procurement and regulation*. Cambridge, MA: MIT Press, 1993.

LONGO, D. R.; FONSECA, R. S. Evolução regulatória dos processos de concessão aeroportuária. In: SILVA, Mauro Santos (org). *Concessões e parcerias público-privadas: políticas públicas para provisão de infraestrutura*. – Brasília: IPEA, 2022.

MACHADO, B. et al. A evolução recente do modelo de concessão aeroportuária sob a ótica da financiabilidade. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 50. 2019. Disponível em:

https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/19101/1/PRArt214970_A%20evolu%3%a7%3%a3o%20do%20modelo%20de%20concess%3%a3o%20aeroporto%3%a1ria_P_BD.pdf Acesso em maio de 2023.

MATTOS, C.; TOKESHI, H. A evolução recente dos contratos de concessão no Brasil. In: PASTORE, A. *Infraestrutura, Eficiência e Ética*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2017.

OLIVEIRA, G., DUTRA J., ENGLER, M., Avaliação e Proposição de Alternativas para Estrutura Regulatória do Setor de Saneamento Básico no Brasil. Fundação Getúlio Vargas. Acordo de Cooperação Técnica – PRODOC BRA/19/015, firmado entre o Ministério da Economia (ME), o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/governanca-regulatoria/analise-de-impacto-regulatorio-air/air-realizadas/relatorio-de-analise-de-impacto-regulatorio-no-3-2023-cotar-ssb.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2024.

PRADO, L. N.; GAMELL, D. A. Regulação econômica de infraestrutura e equilíbrio econômico-financeiro: reflexos do modelo de regulação sobre o mecanismo de reequilíbrio a ser adotado. In: MOREIRA, Egon Bockmann (Coord.). *Tratado do equilíbrio econômico-financeiro: contratos administrativos, concessões, parcerias público-privadas, Taxa Interna de Retorno, prorrogação antecipada e relicitação*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.p p. 251-269.

RIBEIRO, M. P.; PRADO, L. N. *Comentários à lei de PPP – Parceria público-privada: fundamentos econômico-jurídicos*. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. *Concessões e PPPs: melhores práticas em licitações e contratos*. São Paulo: Ed. Atlas, 2011.

SAMPAIO, R. S. S.; DE CARVALHO, F. G.; GLANZMANN, R. S.; LONGO; D. R. (REVISOR), WEBER, J. R. (revisor). *Outorgas aeroportuárias e a evolução histórica dos contratos de concessão*. Publicações da Escola Superior da AGU, [S. l.], v. 13, n. 4 pt.1, 2021. Disponível em: <<https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/3015>>. Acesso em: 10 out. 2024.

SARMENTO, J. M. *As Parcerias Público Privadas e a alocação do risco: uma revisão teórica*. *Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF*, Belo Horizonte, ano 5, n. 10, p. 23-34, jul./dez. 2016.

SCHUNCK, G. B. *Contratos de longo prazo e o dever de cooperação*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2013.

SHREIBER, A. *Construindo um dever de renegociar no Direito Brasileiro*. *Revista Interdisciplinar de Direito da Valença*, v. 16, n. 1, p. 13-12, 2018.

VIANA, F. B.; SOUZA, H. C. de; BRANDÃO, R. A utilização de plano de negócios como ferramenta de reequilíbrio econômico-financeiro em contratos de concessão de rodovias. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, n. 46, dez. 2016.

WORLD BANK. Allocating Risks in Public-Private Partnerships. 2016. Disponível em: <<https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/allocating-risks-public-private-partnerships>>. Acesso em: 30 de nov. 2024.

8 APÊNDICES

Apêndice I - Quadro consolidado do resultado dos leilões das sete rodadas de concessão de aeroportos

Ativo	Ano do leilão	Rodada	Colocação	Consórcio	Formação	Perfil	Outorga (R\$)	Outorga mínima	Ágil
SBSG	2011	1ª	1ª	CONSÓRCIO INFRAMÉRICA	Infravix Participações S/A e Corporación América S/A	Obra	170.000.000,00	51.700.000,00	228,8%
SBSG	2011	1ª	2ª	CONSÓRCIO AEROPORTOS BRASIL	MPE Montagens e Projetos Especiais S.A e Instituto de Transportes Aéreos do Brasil – ITA Brasil	Obra	166.000.000,00	51.700.000,00	221,1%
SBSG	2011	1ª	3ª	CONSÓRCIO ATP-CONTRATE C	ATP Engenharia Ltda. e CONTRATEC – Hidrologia, Manutenção e Serviços Ltda. – EPP	Obra	62.040.000,00	51.700.000,00	20,0%
SBSG	2011	1ª	4ª	CONSÓRCIO AEROLESTE POTIGUAR	TPI – Triunfo Participações e Investimentos S.A e FCC Construcción S/A	Obra	51.700.000,00	51.700.000,00	0,0%
SBGR	2012	2ª	1ª	CONSÓRCIO INVEPAR - ACSA	OAS, Previ, Petros e Funcef	Obra	16.213.000.000,00	3.424.000.000,00	373,5%
SBGR	2012	2ª	2ª	CONSÓRCIO AEROPORTOS DO BRASIL	EcoRodovias e Fraport	Obra	12.863.000.000,00	3.424.000.000,00	275,7%
SBGR	2012	2ª	3ª	CONSÓRCIO OBA - OPERADORA BRASILEIRA DE AEROPORTOS	Obrascon Huarte Lain Brasil S.A. e AENA Desarrollo Internacional S.A.	Obra	12.000.000.000,00	3.424.000.000,00	250,5%
SBGR	2012	2ª	4ª	CONSÓRCIO AERONÁUTICO OPERADOR	Grupo CCR e Zurich AG	Obra/ operação	8.872.500.000,00	3.424.000.000,00	159,1%
SBGR	2012	2ª	5ª	CONSÓRCIO ADVENT-ASUR	Advent International e Asur (México)	Operação	8.530.000.000,00	3.424.000.000,00	149,1%

Ativo	Ano do leilão	Rodada	Colocação	Consórcio	Formação	Perfil	Outorga (R\$)	Outorga mínima	Ágil
SBGR	2012	2ª	6ª	CONSÓRCIO NOVAS ROTAS	Odebrecht e Changi	Obra	8.321.777.000,23	3.424.000.000,00	143,0%
SBGR	2012	2ª	7ª	CONSÓRCIO SÓCRATES	Cabinda Participações S.A e Schipol	Obra	6.120.000.000,00	3.424.000.000,00	78,7%
SBGR	2012	2ª	8ª	CONSÓRCIO AEROPORTOS DO BRASIL	Queiroz Galvão e Ferrovia	Obra	6.010.000.000,00	3.424.000.000,00	75,5%
SBKP	2012	2ª	1ª	CONSÓRCIO AEROPORTOS BRASIL	Triunfo Participações e Investimentos, UTC Participações e Egis Airport Operation	Obra	3.821.000.000,00	1.471.000.000,00	159,8%
SBKP	2012	2ª	2ª	CONSÓRCIO NOVAS ROTAS	Odebrecht e Changi	Obra	2.524.555.000,18	1.471.000.000,00	71,6%
SBKP	2012	2ª	3ª	CONSÓRCIO OBA - OPERADORA BRASILEIRA DE AEROPORTOS	Obrascon Huarte Lain Brasil S.A. e AENA Desarrollo Internacional S.A.	Obra	1.700.000.000,00	1.471.000.000,00	15,6%
SBBR	2012	2ª	1ª	CONSÓRCIO INFRAMERICA AEROPORTOS	Infravix Participações S/A e Corporación América S/A	Obra	4.501.132.500,00	582.000.000,00	673,4%
SBBR	2012	2ª	2ª	CONSÓRCIO OBA - OPERADORA BRASILEIRA DE AEROPORTOS	Obrascon Huarte Lain Brasil S.A. e AENA Desarrollo Internacional S.A.	Obra	4.400.000.000,00	582.000.000,00	656,0%
SBBR	2012	2ª	3ª	CONSÓRCIO ADC & HAS-FIDENS-MILLSTREAM	Fidens Engenharia S/A e ADC & HAS Airports Inc	Obra	3.901.000.000,00	582.000.000,00	570,3%
SBBR	2012	2ª	4ª	CONSÓRCIO AEROPORTOS DO BRASIL	EcoRodovias e Fraport	Obra	2.500.000.000,00	582.000.000,00	329,6%
SBBR	2012	2ª	5ª	CONSÓRCIO AERONÁUTICO OPERADOR	Grupo CCR e Zurich AG	Obra/ operação	982.800.000,00	582.000.000,00	68,9%

Ativo	Ano do leilão	Rodada	Colocação	Consórcio	Formação	Perfil	Outorga (R\$)	Outorga mínima	Ágil
SBBR	2012	2ª	6ª	CONSÓRCIO NOVAS ROTAS	Odebrecht e Changi	Obra	582.000.001,00	582.000.000,00	0,0%
SBGL	2013	3ª	1ª	AEROPORTOS DO FUTURO	Odebrecht TransPort e aeroporto de Cingapura Changi	Obra	19.018.888.000,00	4.828.026.000,00	293,9%
SBGL	2013	3ª	2ª	SÓCRATES	Carioca Engenharia, GP Investimentos e as operadoras dos aeroportos de Paris (Aéroports de Paris - ADP) e de Amsterdã, Schiphol	Obra	14.500.000.000,00	4.828.026.000,00	200,3%
SBGL	2013	3ª	3ª	NOVO AEROPORTO GALEÃO	EcoRodovias e Fraport	Obra	13.113.250.000,00	4.828.026.000,00	171,6%
SBGL	2013	3ª	4ª	ALIANÇA ATLÂNTICA AEROPORTOS	Queiroz Galvão, Ferrovia e Faero Latam	Obra	6.566.115.000,00	4.828.026.000,00	36,0%
SBCF	2013	3ª	1ª	AEROBRASIL	Grupo CCR e Zurich AG	Obra/ operação	1.820.000.000,00	1.096.372.000,00	66,0%
SBCF	2013	3ª	2ª	ALIANÇA ATLÂNTICA AEROPORTOS	Queiroz Galvão, Ferrovia e Faero Latam	Obra	1.800.000.000,00	1.096.372.000,00	64,2%
SBPA	2017	4ª	1ª	FRAPORT AG FRANKFURT AIRPORT SERVICES WORLDWIDE ZURICH	Fraport	Operação	290.512.229,00	30.512.229,00	852,1%
SBPA	2017	4ª	2ª	AIRPORT INTERNATIONAL AG	Zurich	Operação	276.110.326,00	30.512.229,00	804,9%
SBSV	2017	4ª	1ª	CONSÓRCIO VINCI AIRPORTS ZURICH	Vinci	Operação	660.943.107,00	309.943.107,00	113,2%
SBFL	2017	4ª	1ª	AIRPORT INTERNATIONAL AG	Zurich	Operação	83.333.333,33	52.735.236,00	58,0%

Ativo	Ano do leilão	Rodada	Colocação	Consórcio	Formação	Perfil	Outorga (R\$)	Outorga mínima	Ágil
SBFL	2017	4ª	2ª	CONSÓRCIO VINCI AIRPORTS	Vinci	Operação	79.000.000,00	52.735.236,00	49,8%
SBFZ	2017	4ª	1ª	FRAPORT AG FRANKFURT AIRPORT SERVICES WORLDWIDE	Fraport	Operação	425.000.000,00	360.230.346,00	18,0%
SBFZ	2017	4ª	2ª	CONSÓRCIO VINCI AIRPORTS	Vinci	Operação	424.000.000,00	360.230.346,00	17,7%
Bloco Nordest e	2019	5ª	1ª	AENA DESARROLLO INTERNACIONAL S.M.E S.A. ZURICH	Aena	Operação	1.900.000.000,00	171.064.199,58	1010,7%
Bloco Nordest e	2019	5ª	2ª	AIRPORT LATIN AMERICA LTDA	Zurich	Operação	1.851.000.000,00	171.064.199,58	982,0%
Bloco Nordest e	2019	5ª	3ª	CONSÓRCIO REGIÃO NORDESTE CPC	Pátria e a alemã Avialliance	Operação	1.795.000.000,00	171.064.199,58	949,3%
Bloco Nordest e	2019	5ª	4ª	COMPANHIA DE PARTICIPAÇÕES EM CONCESSÕES FRAPORT	Grupo CCR	Obra	1.007.000.000,00	171.064.199,58	488,7%
Bloco Nordest e	2019	5ª	5ª	BRASIL HOLDING GMBH	Fraport	Operação	850.490.000,00	171.064.199,58	397,2%
Bloco Nordest e	2019	5ª	6ª	VINCI AIRPORTS SAS	Vinci	Operação	351.000.000,00	171.064.199,58	105,2%
Bloco Centro-Oeste	2019	5ª	1ª	CONSÓRCIO AEROESTE	Socicam e Sinart	Operação	40.000.000,00	826.551,73	4739,4%
Bloco Centro-Oeste	2019	5ª	2ª	CONSÓRCIO CONSTRUCAP - AGUNSA	CONSTRUCAP - CCPS Engenharia e Comércio S/A e AGENCIAS Universales S.A.	Obra	31.500.000,00	826.551,73	3711,0%

Ativo	Ano do leilão	Rodada	Colocação	Consórcio	Formação	Perfil	Outorga (R\$)	Outorga mínima	Ágil
Bloco Sudeste	2019	5ª	1ª	ZURICH AIRPORT LATIN AMERICA LTDA ADP DO BRASIL	Zurich	Operação	437.000.000,00	46.981.601,13	830,2%
Bloco Sudeste	2019	5ª	2ª	- PARTICIPAÇÕES S/A CPC	Adp	Operação	304.000.000,00	46.981.601,13	547,1%
Bloco Sudeste	2019	5ª	3ª	COMPANHIA DE PARTICIPAÇÕES EM CONCESSÕES FRAPORT BRASIL HOLDING GMBH	Grupo CCR	Obra	167.007.000,00	46.981.601,13	255,5%
Bloco Sudeste	2019	5ª	4ª		Fraport	Operação	125.002.585,00	46.981.601,13	166,1%
Bloco Sul	2021	6ª	1ª	COMPANHIA DE PARTICIPAÇÃO S EM CONCESSÕES AENA	Grupo CCR	Obra/ope ração	2.128.000.000,00	130.203.558,76	1534,4%
Bloco Sul	2021	6ª	2ª	DESARROLLO INTERNACIONAL	AENA	Operação	1.050.000.000,00	130.203.558,76	706,4%
Bloco Sul	2021	6ª	3ª	INFRAESTRUTURA BRASIL HOLDING XII	Pátria e Aeroporto de Houston	Operação	300.000.000,00	130.203.558,76	130,4%
Bloco Norte	2021	6ª	1ª	VINCI AIRPORTS SAS	Vinci	Operação	420.000.000,00	47.865.091,02	777,5%
Bloco Norte	2021	6ª	2ª	CONSÓRCIO AEROBASIL	ADP do Brasil Participações - Egis Projects AS - GLP Y Participações AS	Operação	50.000.000,00	47.865.091,02	4,5%
Bloco Central	2021	6ª	1ª	COMPANHIA DE PARTICIPAÇÃO S EM CONCESSÕES	Grupo CCR	Obra/ope ração	754.000.000,00	8.146.055,39	9156,0%

Ativo	Ano do leilão	Rodada	Colocação	Consórcio	Formação	Perfil	Outorga (R\$)	Outorga mínima	Ágil
Bloco Central	2021	6ª	2ª	CONSÓRCIO CENTRAL AIRPORTS	Socicam Infraestrutura e o fundo de investimento XP Infra III	Operação	40.327.869,56	8.146.055,39	395,1%
Bloco Central	2021	6ª	3ª	ACI DO BRASIL	Inframérica	Operação	9.787.878,99	8.146.055,39	20,2%
Bloco Aviação Geral	2022	7ª	1ª	XP INFRA IV FIP EM INFRAESTRUTURA	XP	Operação	141.400.000,00	141.388.607,98	0,0%
Bloco Norte II	2022	7ª	1ª	CONSÓRCIO NOVO NORTE AEROPORTOS	Socicam e Dix Empreendimentos	Operação	125.000.000,00	56.875.878,09	119,8%
Bloco Norte II	2022	7ª	2ª	VINCI AIRPORTS SAS	Vinci	Operação	115.000.000,00	56.875.878,09	102,2%
Bloco SP/MS/PA/MG	2022	7ª	1ª	AENA DESARROLLO INTERNACIONAL S.M.E., S.A.	Aena	Operação	2.450.000.000,00	740.132.333,48	231,0%

Fonte: Anac (2024). Elaboração própria.

**Apêndice II - Contrato de Concessão de SBGR, firmado em 14 de junho de 2012
(texto compilado até o Termo Aditivo n. 6, de 17 de dezembro de 2020).**

CAPÍTULO VI - DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

6.1. Sempre que atendidas as condições do Contrato e respeitada a alocação de riscos nele estabelecida, considera-se mantido seu equilíbrio econômico-financeiro.

6.2. **O equilíbrio econômico-financeiro do contrato será preservado por meio de mecanismos de reajuste e de revisão.**

(...)

Seção I - Do Reajuste

6.3. O reajuste incidirá sobre as Tarifas previstas no Anexo 4 – Tarifas a fim de preservar o equilíbrio econômico-financeiro pactuado, com exceção das tarifas fixadas em percentuais.

6.4. Quando da emissão da Ordem de Serviço da FASE I as Tarifas previstas no Anexo 4 - Tarifas serão reajustadas pelo IPCA, tendo como referência a data da publicação do Edital, observando-se a seguinte fórmula:

(...)

6.5. Após o primeiro reajuste, **as Tarifas previstas no Anexo 4 - Tarifas serão reajustadas anualmente pelo IPCA**, tendo como referência a data do último reajuste, observando-se a seguinte fórmula:

(...)

Seção II - Da Revisão dos Parâmetros da Concessão

6.14. **As Revisões dos Parâmetros da Concessão serão realizadas a cada período de 5 (cinco) anos do período da concessão.**

6.15. A Revisão dos Parâmetros da Concessão tem como objetivo permitir a determinação:

6.15.1. dos Indicadores de Qualidade do Serviço;

6.15.2. da metodologia de cálculo dos fatores X e Q; e

6.15.3. da Taxa de Desconto a ser utilizada no Fluxo de Caixa Marginal.

(...)

Seção III - Da Revisão Extraordinária

6.20. Os procedimentos de Revisão Extraordinária objetivam a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato, a fim de compensar as perdas ou ganhos da Concessionária, devidamente comprovados, em virtude da ocorrência dos eventos elencados no CAPÍTULO V - Seção I do Contrato, desde que impliquem alteração relevante dos custos ou da receita da Concessionária.

6.20.1. Para as hipóteses de Revisão Extraordinária que decorram de eventos relacionados aos riscos previstos nos itens 5.2.13 e 5.2.14, a Concessionária deverá apresentar à ANAC um pedido de revisão instruído com os documentos que demonstrem a responsabilidade do Poder Concedente pelos eventos, bem como comprovar os gastos efetivamente realizados.

(...)

6.26. Para fins de Revisão Extraordinária deverá ser considerado o Anexo 5 - Fluxo de Caixa Marginal, em que estão previstos os procedimentos para a elaboração do Fluxo de Caixa Marginal de cada evento gerador do desequilíbrio econômico-financeiro do Contrato, a fim de calcular a compensação financeira que anule os impactos financeiros positivos ou negativos do evento que ensejou o desequilíbrio.

Apêndice III - Contrato de Concessão do Aeroporto SBGR firmado em 14 de junho de 2012 (texto compilado até o Termo Aditivo n. 6, de 17 de dezembro de 2020).

CAPÍTULO V - DA ALOCAÇÃO DOS RISCOS

5.1. Os riscos decorrentes da execução da Concessão serão alocados ao Poder Concedente e à Concessionária, consoante as seguintes disposições.

Seção I - Dos Riscos do Poder Concedente

5.2. Constituem riscos suportados exclusivamente pelo Poder Concedente, que poderão ensejar Revisão Extraordinária, nos termos deste contrato:

5.2.1. mudanças no Projeto Básico por solicitação da ANAC ou de outras entidades públicas, salvo se tais mudanças decorrerem da não-conformidade do Projeto Básico com a legislação em vigor ou com as informações contidas no PEA;

5.2.2. mudanças nas especificações dos serviços em decorrência de novas exigências de procedimentos de segurança por solicitação da ANAC ou decorrentes de nova legislação ou regulamentação públicas brasileiras;

5.2.3. restrição operacional decorrente de decisão ou omissão de entes públicos, exceto se decorrente de fato imputável à Concessionária;

5.2.4. atrasos na liberação do acesso ao local das obras ou impossibilidade de imissão na posse por fatos não imputáveis à Concessionária e que gerem prejuízos a ela;

5.2.5. criação de benefícios tarifários pelo Poder Público;

5.2.6. criação ou extinção de Tarifas Aeroportuárias;

5.2.7. mudança na legislação tributária que aumente custos da obra, custos operacionais ou custos de manutenção de equipamentos, exceto as mudanças nos Impostos sobre a Renda;

5.2.8. ocorrência de eventos de força maior ou caso fortuito, exceto quando a sua cobertura possa ser contratada junto a instituições seguradoras, no mercado brasileiro, na data da ocorrência ou quando houver apólices vigente que cubram o evento;

5.2.9. existência de sítios ou bens arqueológicos na área do Aeroporto, assim como os custos decorrentes de tal evento;

5.2.10. os decorrentes de obrigações assumidas pelo Poder Concedente, relacionadas na Seção II - Do Poder Concedente do CAPÍTULO III - DOS DIREITOS E DEVERES;

5.2.11. atrasos decorrentes da não obtenção de autorizações, licenças e permissões de órgãos da Administração Pública Federal exigidas para construção ou operação das novas instalações, exceto se decorrente de fato imputável à Concessionária;

5.2.12. atrasos nas obras decorrentes da demora na obtenção de licenças ambientais quando os prazos de análise do órgão ambiental responsável pela emissão das licenças ultrapassarem as previsões legais, exceto se decorrente de fato imputável à Concessionária.

5.2.13. custos relacionados aos passivos decorrentes das relações trabalhistas anteriores à data de transferência do contrato de trabalho, tenham sido ou não objeto de reclamação judicial, incluindo os encargos previdenciários, observado o item 2.21.6;

5.2.14. custos relacionados aos passivos fiscais, previdenciários, cíveis e outros que decorram de atos ou fatos anteriores ao Estágio 3 da Fase I-A, salvo se decorrentes de atos da Concessionária relacionados à execução da Fase I-B do Contrato; e

5.2.15. custos relacionados aos passivos ambientais que tenham origem e não sejam conhecidos até a data de publicação do edital do leilão da concessão.

5.2.15.1. Custos relacionados à confirmação de existência de contaminação do solo e águas subterrâneas na área do aeroporto que decorram de atos ou fatos anteriores à Data de Eficácia do Contrato.

5.3. Salvo os riscos expressamente alocados ao Poder Concedente no Contrato, a Concessionária é exclusiva e integralmente responsável por todos os demais riscos relacionados a presente Concessão.

Seção II - Dos Riscos da Concessionária

5.4. Observado o disposto no item 5.3, constituem riscos suportados exclusivamente pela Concessionária:

5.4.1. aumentos de preço nos insumos para a execução das obras, salvo aqueles que decorram diretamente de mudanças tributárias, nos termos do item 5.2.7;

5.4.2. investimentos, custos ou despesas adicionais decorrentes da elevação dos custos operacionais e de compra ou manutenção dos equipamentos;

5.4.3. não efetivação da demanda projetada ou sua redução por qualquer motivo, inclusive se decorrer da implantação de novas infraestruturas aeroportuárias dentro ou fora da área de influência do Aeroporto, com exceção apenas do disposto no item 5.2.3;

5.4.4. estimativa incorreta do custo dos investimentos a serem realizados pela Concessionária; 5.4.5. investimentos, custos ou despesas adicionais necessários para o atendimento do PEA ou de quaisquer das obrigações contratuais, do nível de serviço estabelecido e da qualidade na prestação dos serviços previstos no Contrato;

5.4.6. estimativa incorreta do cronograma de execução dos investimentos;

5.4.7. prejuízos decorrentes de falha na segurança no local de realização das obras;

5.4.8. situação geológica do Aeroporto diferente da prevista para a execução das obras, salvo no tocante ao item 5.2.9;

5.4.9. aumento do custo de capital, inclusive os resultantes de aumento das taxas de juros;

5.4.10. variação das taxas de câmbio;

5.4.11. variação da demanda pelos serviços prestados no Aeroporto;

5.4.12. inadimplência dos Usuários pelo pagamento das Tarifas;

5.4.13. prejuízos a terceiros, causados direta ou indiretamente pela Concessionária ou por qualquer outra pessoa física ou jurídica a ela vinculada, em decorrência de obras ou da prestação dos Serviços;

5.4.14. prejuízos decorrentes de erros na realização das obras que ensejem a necessidade de refazer parte ou a totalidade das obras;

5.4.15. atrasos decorrentes da não obtenção de autorizações, licenças e permissões da Administração Pública federal exigidas para construção ou operação das novas instalações, exceto se decorrente de fato imputável à Administração Pública Federal;

5.4.16. mudanças dos projetos apresentados pela Concessionária que não tenham sido solicitadas pela ANAC, com exceção do disposto no item 5.2.2;

5.4.17. mudanças tecnológicas implantadas pela Concessionária e que não tenham sido solicitadas pela ANAC;

5.4.18. greves realizadas por empregados contratados pela Concessionária ou pelas Subcontratadas e prestadoras de serviços à Concessionária;

5.4.19. custos de ações judiciais de terceiros contra a Concessionária ou Subcontratadas decorrentes da execução da Concessão, salvo se por fato imputável ao Poder Concedente e observado o disposto nos itens 5.2.13 e 5.2.14;

- 5.4.20. responsabilidade civil, administrativa e criminal por danos ambientais, salvo aqueles decorrentes diretamente das obras realizadas pelo Poder Público, mencionadas no Anexo 3 - Obras de Poder Público e aqueles previstos no item 5.2.15;
- 5.4.21. impossibilidade de atingimento das capacidades previstas no Anexo 10 – Capacidade do Sistema de Pistas, quando não decorrente de decisão ou omissão de entes públicos;
- 5.4.22. ocorrência de eventos de força maior ou caso fortuito quando a sua cobertura seja aceita por instituições seguradoras, no mercado brasileiro;
- 5.4.23. custos de eventual rescisão dos contratos celebrados que envolvam a utilização de espaços no Complexo Aeroportuário que estejam em vigor no início do Estágio 3 da Fase I-A; e
- 5.4.24. quaisquer outros riscos afetos à execução do objeto da Concessão, que não estejam expressamente previstos no item 5.2.
- 5.5.A Concessionária declara:
- 5.5.1. ter pleno conhecimento da natureza e extensão dos riscos por ela assumidos no Contrato; e
- 5.5.2. ter levado tais riscos em consideração na formulação de sua Proposta e assinatura do Contrato de Concessão.
- 5.6.A Concessionária não fará jus à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro caso quaisquer dos riscos não alocados expressamente ao Poder Concedente, em especial, a não realização da demanda projetada pela Concessionária, venham a se materializar.

Apêndice IV - Quadro pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias, por ano, rodada e aeroporto/bloco (R\$)

Ano	Rodada	Aeroporto/Bloco	Quantidade	Quantidade (%)	Valor do pleito	Valor do pleito (%)	Valor deferido	Valor deferido (%)
2014			1	0,79%	258.361.955,00	0,55%	113.844.039,81	44,06%
	2ª		1	0,79%	258.361.955,00	0,55%	113.844.039,81	44,06%
		SBGR	1	0,79%	258.361.955,00	0,55%	113.844.039,81	44,06%
2015			3	2,38%	526.141.040,00	0,01%	209.920.881,60	0,40%
	2ª		3	2,38%	526.141.040,00	1,12%	209.920.881,60	39,90%
		SBKP	3	2,38%	526.141.040,00	1,12%	209.920.881,60	39,90%
2016			5	3,97%	1.388.692.869,03	2,96%	17.012.886,53	1,23%
	1ª		1	0,79%	870.353.000,00	1,85%		0,00%
		SBSG	1	0,79%	870.353.000,00	1,85%		0,00%
	2ª		2	1,59%	297.678.000,00	0,63%	9.224.186,17	3,10%
		SBBR	2	1,59%	297.678.000,00	0,63%	9.224.186,17	3,10%
	3ª		2	1,59%	220.661.869,03	0,47%	7.788.700,36	3,53%
		SBCF	1	0,79%	183.490.109,00	0,39%	3.229.653,75	1,76%
	SBGL	1	0,79%	37.171.760,03	0,08%	4.559.046,61	12,26%	
2017			30	23,81%	15.299.602.398,91	32,58%	34.543.882,28	0,23%
	1ª		3	2,38%	68.782.000,00	0,15%		0,00%
		SBSG	3	2,38%	68.782.000,00	0,15%		0,00%
	2ª		21	16,67%	15.144.091.115,00	32,25%	12.217.182,62	0,08%
		SBBR	4	3,17%	455.409.000,00	0,97%	4.133.637,77	0,91%
		SBGR	15	11,90%	317.744.380,00	0,68%	939.330,75	0,30%
		SBKP	2	1,59%	14.370.937.735,00	30,60%	7.144.214,10	0,05%
	3ª		6	4,76%	86.729.283,91	0,18%	22.326.699,66	25,74%
	SBCF	1	0,79%	12.631.478,00	0,03%	5.824.561,98	46,11%	
	SBGL	5	3,97%	74.097.805,91	0,16%	16.502.137,68	22,27%	
2018			13	10,32%	645.064.576,22	1,37%		0,00%
	1ª		3	2,38%	22.544.000,00	0,05%		0,00%
		SBSG	3	2,38%	22.544.000,00	0,05%		0,00%
	2ª		9	7,14%	330.920.378,86	0,70%		0,00%
	SBBR	5	3,97%	195.216.872,86	0,42%		0,00%	

Ano	Rodada	Aeroporto/Bloco	Quantidade	Quantidade (%)	Valor do pleito	Valor do pleito (%)	Valor deferido	Valor deferido (%)
2019		SBGR	4	3,17%	135.703.506,00	0,29%		0,00%
	3 ^a		1	0,79%	291.600.197,36	0,62%		0,00%
		SBGL	1	0,79%	291.600.197,36	0,62%		0,00%
			9	7,14%	56.125.496,94	0,12%	8.791.191,32	15,66%
	1 ^a		2	1,59%	26.272.164,07	0,06%	8.791.191,32	33,46%
		SBSG	2	1,59%	26.272.164,07	0,06%	8.791.191,32	33,46%
	2 ^a		4	3,17%	2.903.442,24	0,01%		0,00%
		SBBR	2	1,59%	757.000,00	0,00%		0,00%
		SBGR	2	1,59%	2.146.442,24	0,00%		0,00%
2020	3 ^a		3	2,38%	26.949.890,63	0,06%		0,00%
		SBGL	3	2,38%	26.949.890,63	0,06%		0,00%
			17	13,49%	3.669.269.990,32	7,81%	2.084.435.022,66	56,81%
	1 ^a		1	0,79%	27.800.000,00	0,06%	20.499.736,34	73,74%
		SBSG	1	0,79%	27.800.000,00	0,06%	20.499.736,34	73,74%
	2 ^a		6	4,76%	2.507.913.899,97	5,34%	1.068.730.099,67	42,61%
		SBBR	1	0,79%	216.800.000,00	0,46%	184.835.736,53	85,26%
		SBGR	2	1,59%	987.078.642,14	2,10%	873.882.042,79	88,53%
		SBKP	3	2,38%	1.304.035.257,83	2,78%	10.012.320,35	0,77%
	3 ^a		3	2,38%	491.997.698,71	1,05%	479.745.237,38	97,51%
		SBCF	1	0,79%	110.597.948,59	0,24%	111.106.944,50	100,46%
		SBGL	2	1,59%	381.399.750,12	0,81%	368.638.292,88	96,65%
	4 ^a		5	3,97%	394.943.208,74	0,84%	370.154.398,38	93,72%
		SBFL	1	0,79%	38.144.434,00	0,08%	37.193.403,34	97,51%
		SBFZ	2	1,59%	98.051.535,00	0,21%	98.524.484,07	100,48%
		SBPA	1	0,79%	131.521.000,00	0,28%	119.441.744,26	90,82%
		SBSV	1	0,79%	127.226.239,74	0,27%	114.994.766,71	90,39%
5 ^a		2	1,59%	246.615.182,90	0,53%	145.305.550,89	58,92%	
	Bloco Nordeste	2	1,59%	246.615.182,90	0,53%	145.305.550,89	58,92%	
2021			16	12,70%	19.832.502.782,32	42,23%	1.789.078.484,81	9,02%
1 ^a			1	0,79%	22.333.409,42	0,05%	18.062.332,74	80,88%
	SBSG	1	0,79%	22.333.409,42	0,05%	18.062.332,74	80,88%	
2 ^a			4	3,17%	10.427.113.021,36	22,20%	936.490.258,86	8,98%
	SBBR	2	1,59%	2.220.024.021,36	4,73%	136.814.886,52	6,16%	

Ano	Rodada	Aeroporto/Bloco	Quantidade	Quantidade (%)	Valor do pleito	Valor do pleito (%)	Valor deferido	Valor deferido (%)
		SBGR	2	1,59%	8.207.089.000,00	17,48%	799.675.372,34	9,74%
	3^a		6	4,76%	8.916.164.776,91	18,99%	499.509.112,97	5,60%
		SBCF	2	1,59%	906.650.108,22	1,93%	69.866.661,78	7,71%
		SBGL	4	3,17%	8.009.514.668,69	17,06%	429.642.451,19	5,36%
	4^a		3	2,38%	401.536.571,53	0,86%	278.824.683,06	69,44%
		SBFZ	1	0,79%	109.042.000,00	0,23%	80.048.257,78	73,41%
		SBPA	1	0,79%	131.395.000,00	0,28%	101.004.642,65	76,87%
		SBSV	1	0,79%	161.099.571,53	0,34%	97.771.782,63	60,69%
	5^a		2	1,59%	65.355.003,10	0,14%	56.192.097,18	85,98%
		Bloco Centro Oeste	1	0,79%	24.524.135,55	0,05%	16.505.807,89	67,30%
		Bloco Sudeste	1	0,79%	40.830.867,55	0,09%	39.686.289,29	97,20%
2022			17	13,49%	3.873.686.442,77	8,25%	1.240.548.211,27	32,03%
	1^a		1	0,79%	15.837.062,39	0,03%	11.353.074,47	71,69%
		SBSG	1	0,79%	15.837.062,39	0,03%	11.353.074,47	71,69%
	2^a		3	2,38%	629.000.967,87	1,34%	380.295.032,39	60,46%
		SBBR	1	0,79%	110.828.452,91	0,24%	70.733.673,57	63,82%
		SBGR	2	1,59%	518.172.514,96	1,10%	309.561.358,82	59,74%
	3^a		4	3,17%	2.675.214.050,20	5,70%	463.335.539,55	17,32%
		SBCF	1	0,79%	79.266.118,80	0,17%	60.721.357,66	76,60%
		SBGL	3	2,38%	2.595.947.931,40	5,53%	402.614.181,89	15,51%
	4^a		6	4,76%	411.516.675,37	0,88%	285.492.690,17	69,38%
		SBFL	1	0,79%	50.085.913,11	0,11%	46.321.524,44	92,48%
		SBFZ	2	1,59%	79.508.888,57	0,17%	57.310.718,63	72,08%
		SBPA	2	1,59%	128.280.744,94	0,27%	86.034.276,08	67,07%
		SBSV	1	0,79%	153.641.128,75	0,33%	95.826.171,02	62,37%
	5^a		3	2,38%	142.117.686,94	0,30%	100.071.874,69	70,41%
		Bloco Centro Oeste	1	0,79%	13.662.987,41	0,03%	11.494.794,20	84,13%
		Bloco Nordeste	1	0,79%	76.971.131,62	0,16%	38.387.588,35	49,87%
		Bloco Sudeste	1	0,79%	51.483.567,91	0,11%	50.189.492,14	97,49%
2023			11	8,73%	804.896.603,89	1,71%	520.995.190,81	64,73%
	1^a		1	0,79%	17.335.860,34	0,04%	14.417.604,07	83,17%
		SBSG	1	0,79%	17.335.860,34	0,04%	14.417.604,07	83,17%
	2^a		2	1,59%	242.472.121,64	0,52%	130.468.423,96	53,81%

Ano	Rodada	Aeroporto/Bloco	Quantidade	Quantidade (%)	Valor do pleito	Valor do pleito (%)	Valor deferido	Valor deferido (%)
		SBBR	1	0,79%	116.108.473,94	0,25%	86.073.500,64	74,13%
		SBGR	1	0,79%	126.363.647,70	0,27%	44.394.923,32	35,13%
	3^a		1	0,79%	41.035.406,73	0,09%	28.073.208,66	68,41%
		SBCF	1	0,79%	41.035.406,73	0,09%	28.073.208,66	68,41%
	4^a		4	3,17%	393.225.376,18	0,84%	243.388.501,01	61,90%
		SBFL	1	0,79%	40.901.687,30	0,09%	40.901.687,30	100,00%
		SBFZ	1	0,79%	80.257.870,06	0,17%	55.010.090,70	68,54%
		SBPA	1	0,79%	99.938.951,60	0,21%	57.791.061,34	57,83%
		SBSV	1	0,79%	172.126.867,22	0,37%	89.685.661,67	52,10%
	5^a		3	2,38%	110.827.839,00	0,24%	104.647.453,11	94,42%
		Bloco Nordeste	1	0,79%	38.348.411,72	0,08%	39.390.651,27	102,72%
		Bloco Sudeste	2	1,59%	72.479.427,28	0,15%	65.256.801,84	90,03%
2024			4	3,17%	606.372.642,25	1,29%	457.003.771,63	75,37%
	4^a		2	1,59%	595.125.708,13	1,27%	453.717.511,93	76,24%
		SBFL	1	0,79%	35.460.708,13	0,08%	27.749.511,93	78,25%
		SBPA	1	0,79%	559.665.000,00	1,19%	425.968.000,00	76,11%
	5^a		2	1,59%	11.246.934,12	0,02%	3.286.259,70	29,22%
		Bloco Centro Oeste	2	1,59%	11.246.934,12	0,02%	3.286.259,70	29,22%
Total Geral			126	100,00%	46.960.716.797,65	100,00%	6.476.173.562,72	13,79%

Fonte: Anac (2024). Elaboração própria.

Apêndice V - Quadro pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias, por situação, categoria de risco, capitulação matriz de risco, conforme capitulação apresentada pela concessionária, e aeroporto/bloco (R\$)

Status	Categoria do risco Concessionária	Capitulação matriz de riscos	Aeroporto/ Bloco	Quant.	Quant. (%)	Valor do pleito	Valor do pleito (%)	Valor deferido	Valor deferido (%)
Deferido				65	51,59%	9.940.454.871,80	21,17%	6.476.173.562,72	65,15%
	Risco ambiental			1	0,79%	3.622.535,00	0,01%	4.197.743,66	115,88%
		5.2.15 - custos relacionados aos passivos ambientais que tenham origem e não sejam conhecidos até a data de publicação do edital do leilão da concessão.		1	0,79%	3.622.535,00	0,01%	4.197.743,66	115,88%
			SBFZ	1	0,79%	3.622.535,00	0,01%	4.197.743,66	115,88%
	Risco de ação governamental material adversa			6	4,76%	819.541.072,42	1,75%	349.307.750,64	42,62%
		5.2.10 - os decorrentes de obrigações assumidas pelo Poder Concedente, relacionadas na Seção II - Do Poder Concedente do CAPÍTULO III - DOS DIREITOS E DEVERES;		3	2,38%	23.046.668,42	0,05%	16.318.643,06	70,81%
			SBGL	1	0,79%	1.513.094,00	0,00%	963.039,48	63,65%
			SBGR	1	0,79%	9.923.171,78	0,02%	5.343.283,23	53,85%
			SBKP	1	0,79%	11.610.402,64	0,02%	10.012.320,35	86,24%
		5.2.6 - criação ou extinção de Tarifas Aeroportuárias;		3	2,38%	796.494.404,00	1,70%	332.989.107,58	41,81%
			SBBR	1	0,79%	21.767.000,00	0,05%	9.224.186,17	42,38%
			SBGR	1	0,79%	258.361.955,00	0,55%	113.844.039,81	44,06%

Status	Categoria do risco Concessionária	Capitulação matriz de riscos	Aeroporto/ Bloco	Quant.	Quant. (%)	Valor do pleito	Valor do pleito (%)	Valor deferido	Valor deferido (%)
	Risco de disponibilidade e de terras, de acesso e de local		SBKP	1	0,79%	516.365.449,00	1,10%	209.920.881,60	40,65%
				5	3,97%	1.129.255.063,05	2,40%	24.411.520,63	2,16%
		5.2.1 - custos decorrentes da entrega das obras descritas no Anexo 3 - Obras do Poder Público em atraso, com defeitos ou em desacordo com as especificações constantes naquele anexo, que impeçam o atendimento total ou parcial das obrigações da Concessionária.		1	0,79%	12.116.164,07	0,03%	8.791.191,32	72,56%
			SBSG	1	0,79%	12.116.164,07	0,03%	8.791.191,32	72,56%
		5.2.10 - os decorrentes de obrigações assumidas pelo Poder Concedente, relacionadas na Seção II - Do Poder Concedente do CAPÍTULO III - DOS DIREITOS E DEVERES;		1	0,79%	1.070.937.735,00	2,28%	7.144.214,10	0,67%
			SBKP	1	0,79%	1.070.937.735,00	2,28%	7.144.214,10	0,67%
		5.2.4 - atrasos na liberação do acesso ao local das obras ou impossibilidade de imissão na posse por fatos não imputáveis à Concessionária e que gerem prejuízos a ela;		2	1,59%	43.245.934,03	0,09%	5.498.377,36	12,71%
			SBGL	1	0,79%	37.171.760,03	0,08%	4.559.046,61	12,26%
			SBGR	1	0,79%	6.074.174,00	0,01%	939.330,75	15,46%

Status	Categoria do risco Concessionária	Capitulação matriz de riscos	Aeroporto/ Bloco	Quant.	Quant. (%)	Valor do pleito	Valor do pleito (%)	Valor deferido	Valor deferido (%)
		5.2.9 - existência de sítios ou bens arqueológicos na área do Aeroporto, assim como os custos decorrentes de tal evento;		1	0,79%	2.955.229,95	0,01%	2.977.737,85	100,76%
			SBGL	1	0,79%	2.955.229,95	0,01%	2.977.737,85	100,76%
	Risco de força maior			48	38,10%	7.741.011.580,10	16,48%	6.049.598.306,93	78,15%
		5.2.8 - ocorrência de eventos de força maior ou caso fortuito, exceto quando a sua cobertura possa ser contratada junto a instituições seguradoras, no mercado brasileiro, na data da ocorrência ou quando houver apólices vigente que cubram o evento;		48	38,10%	7.741.011.580,10	16,48%	6.049.598.306,93	78,15%
			Bloco Centro Oeste	4	3,17%	49.434.057,08	0,11%	31.286.861,79	63,29%
			Bloco Nordeste	4	3,17%	361.934.726,24	0,77%	223.083.790,51	61,64%
			Bloco Sudeste	4	3,17%	164.793.862,74	0,35%	155.132.583,27	94,14%
			SBBR	4	3,17%	618.307.501,93	1,32%	478.457.797,26	77,38%
			SBCF	4	3,17%	305.249.582,34	0,65%	269.768.172,60	88,38%
			SBFL	4	3,17%	164.592.742,54	0,35%	152.166.127,01	92,45%
			SBFZ	4	3,17%	357.749.533,63	0,76%	286.695.807,52	80,14%
			SBGL	3	2,38%	1.314.919.478,16	2,80%	1.196.954.148,63	91,03%
			SBGR	4	3,17%	2.667.566.114,51	5,68%	2.003.202.164,36	75,09%
			SBPA	5	3,97%	1.039.063.841,54	2,21%	790.239.724,33	76,05%
			SBSG	4	3,17%	83.306.332,15	0,18%	64.332.747,62	77,22%
			SBSV	4	3,17%	614.093.807,24	1,31%	398.278.382,03	64,86%
	Risco de mudança da legislação			5	3,97%	247.024.621,23	0,53%	48.658.240,86	19,70%

Status	Categoria do risco Concessionária	Capitulação matriz de riscos	Aeroporto/ Bloco	Quant.	Quant. (%)	Valor do pleito	Valor do pleito (%)	Valor deferido	Valor deferido (%)
		5.2.2 - mudanças nas especificações dos serviços em decorrência de novas exigências de procedimentos de segurança por solicitação da ANAC ou decorrentes de nova legislação ou regulamentação públicas brasileiras;		4	3,17%	63.534.512,23	0,14%	45.428.587,11	71,50%
			SBBR	1	0,79%	2.918.000,00	0,01%	4.133.637,77	141,66%
			SBCF	1	0,79%	12.631.478,00	0,03%	5.824.561,98	46,11%
			SBGL	1	0,79%	17.445.515,72	0,04%	16.502.137,68	94,59%
			SBGR	1	0,79%	30.539.518,51	0,07%	18.968.249,68	62,11%
		5.2.7 - mudança na legislação tributária que altere custos da obra, custos operacionais ou custos de manutenção de equipamentos, exceto as mudanças nos Impostos sobre a Renda;		1	0,79%	183.490.109,00	0,39%	3.229.653,75	1,76%
			SBCF	1	0,79%	183.490.109,00	0,39%	3.229.653,75	1,76%
Indeferido				61	48,41%	37.020.261.925,85	78,83%		0,00%
	Não disponível			6	4,76%	1.441.226.933,94	3,07%		0,00%
		Não informado pela Concessionária		6	4,76%	1.441.226.933,94	3,07%		0,00%
			SBBR	1	0,79%	450.347.000,00	0,96%		0,00%
			SBGL	2	1,59%	54.201.933,94	0,12%		0,00%
			SBSG	3	2,38%	936.678.000,00	1,99%		0,00%
	Risco ambiental			4	3,17%	8.627.604,00	0,02%		0,00%
		5.2.15 - custos relacionados aos passivos ambientais que tenham origem e não sejam conhecidos até a data de		4	3,17%	8.627.604,00	0,02%		0,00%

Status	Categoria do risco Concessionária	Capitulação matriz de riscos	Aeroporto/ Bloco	Quant.	Quant. (%)	Valor do pleito	Valor do pleito (%)	Valor deferido	Valor deferido (%)
		publicação do edital do leilão da concessão.							
			SBBR	2	1,59%	2.144.000,00	0,00%		0,00%
			SBGL	1	0,79%		0,00%		#DIV/0!
			SBGR	1	0,79%	6.483.604,00	0,01%		0,00%
	Risco de ação governamental material adversa			2	1,59%	1.194.853.806,27	2,54%		0,00%
		5.2.3 - restrição operacional decorrente de decisão ou omissão de entes públicos, exceto se decorrente de fato imputável à Concessionária;		2	1,59%	1.194.853.806,27	2,54%		0,00%
			SBBR	1	0,79%	345.000,00	0,00%		0,00%
			SBKP	1	0,79%	1.194.508.806,27	2,54%		0,00%
	Risco de disponibilidade e de terras, de acesso e de local			30	23,81%	1.054.331.461,65	2,25%		0,00%
		5.2.1 - custos decorrentes da entrega das obras descritas no Anexo 3 - Obras do Poder Público em atraso, com defeitos ou em desacordo com as especificações constantes naquele anexo, que impeçam o atendimento total ou parcial das obrigações da Concessionária.		1	0,79%	14.156.000,00	0,03%		0,00%
			SBSG	1	0,79%	14.156.000,00	0,03%		0,00%

Status	Categoria do risco Concessionária	Capitulação matriz de riscos	Aeroporto/ Bloco	Quant.	Quant. (%)	Valor do pleito	Valor do pleito (%)	Valor deferido	Valor deferido (%)
		5.2.10 - os decorrentes de obrigações assumidas pelo Poder Concedente, relacionadas na Seção II - Do Poder Concedente do CAPÍTULO III - DOS DIREITOS E DEVERES;		5	3,97%	206.121.239,78	0,44%		0,00%
			SBGL	1	0,79%	17.350.018,78	0,04%		0,00%
			SBGR	4	3,17%	188.771.221,00	0,40%		0,00%
		5.2.14 - custos relacionados aos passivos fiscais, previdenciários, cíveis e outros que decorram de atos ou fatos anteriores ao Estágio 3 da Fase I-A, salvo se decorrentes de atos da Concessionária relacionados à execução da Fase I-B do Contrato; e		15	11,90%	367.341.486,82	0,78%		0,00%
			SBBR	3	2,38%	285.626.302,58	0,61%		0,00%
			SBGR	12	9,52%	81.715.184,24	0,17%		0,00%
		5.2.3 - restrição operacional decorrente de decisão ou omissão de entes públicos, exceto se decorrente de fato imputável à Concessionária;		4	3,17%	303.135.210,00	0,65%		0,00%
			SBGL	2	1,59%	298.604.502,00	0,64%		0,00%
			SBGR	1	0,79%	4.214.335,00	0,01%		0,00%
			SBKP	1	0,79%	316.373,00	0,00%		0,00%
		5.2.4 - atrasos na liberação do acesso ao local das obras ou impossibilidade de imissão na posse por fatos não imputáveis à Concessionária e que gerem prejuízos a ela;		2	1,59%	141.033.525,05	0,30%		0,00%

Status	Categoria do risco Concessionária	Capitulação matriz de riscos	Aeroporto/ Bloco	Quant.	Quant. (%)	Valor do pleito	Valor do pleito (%)	Valor deferido	Valor deferido (%)
			SBGL	1	0,79%	31.049.453,05	0,07%		0,00%
			SBGR	1	0,79%	109.984.072,00	0,23%		0,00%
		5.2.5 - restrição operacional decorrente de decisão ou omissão de entes públicos, exceto se decorrente de fato imputável à Concessionária;		3	2,38%	22.544.000,00	0,05%		0,00%
			SBSG	3	2,38%	22.544.000,00	0,05%		0,00%
	Risco de força maior			8	6,35%	30.913.214.087,78	65,83%		0,00%
		5.2.8 - ocorrência de eventos de força maior ou caso fortuito, exceto quando a sua cobertura possa ser contratada nas instituições seguradoras, no mercado brasileiro, na data da ocorrência ou quando houver apólices vigente que cubram o evento;		8	6,35%	30.913.214.087,78	65,83%		0,00%
			SBBR	1	0,79%	2.045.453.446,28	4,36%		0,00%
			SBCF	1	0,79%	832.300.000,00	1,77%		0,00%
			SBFZ	1	0,79%	5.488.225,00	0,01%		0,00%
			SBGL	1	0,79%	7.489.644.512,58	15,95%		0,00%
			SBGR	1	0,79%	7.130.675.000,00	15,18%		0,00%
			SBKP	2	1,59%	13.397.916.048,92	28,53%		0,00%
			SBPA	1	0,79%	11.736.855,00	0,02%		0,00%
	Risco de mudança da legislação			10	7,94%	2.316.631.624,52	4,93%		0,00%

Status	Categoria do risco Concessionária	Capitulação matriz de riscos	Aeroporto/ Bloco	Quant.	Quant. (%)	Valor do pleito	Valor do pleito (%)	Valor deferido	Valor deferido (%)
		5.2.2 - mudanças nas especificações dos serviços em decorrência de novas exigências de procedimentos de segurança por solicitação da ANAC ou decorrentes de nova legislação ou regulamentação públicas brasileiras;		7	5,56%	2.253.233.963,06	4,80%		0,00%
			SBBR	3	2,38%	94.537.162,59	0,20%		0,00%
			SBGL	2	1,59%	2.146.780.582,47	4,57%		0,00%
			SBKP	1	0,79%	9.459.218,00	0,02%		0,00%
			SBSG	1	0,79%	2.457.000,00	0,01%		0,00%
		5.2.7 - mudança na legislação tributária que altere custos da obra, custos operacionais ou custos de manutenção de equipamentos, exceto as mudanças nos Impostos sobre a Renda;		3	2,38%	63.397.661,46	0,14%		0,00%
			SBGL	2	1,59%	5.045.923,46	0,01%		0,00%
			SBGR	1	0,79%	58.351.738,00	0,12%		0,00%
	Risco de variações			1	0,79%	91.376.407,69	0,19%		0,00%
		5.2.1 - mudanças no Projeto Básico por solicitação da ANAC ou de outras entidades públicas, salvo se tais mudanças decorrerem da não-conformidade do Projeto Básico com a legislação em vigor ou com as informações contidas no PEA;		1	0,79%	91.376.407,69	0,19%		0,00%
			SBBR	1	0,79%	91.376.407,69	0,19%		0,00%

Status	Categoria do risco Concessionária	Capitulação matriz de riscos	Aeroporto/ Bloco	Quant.	Quant. (%)	Valor do pleito	Valor do pleito (%)	Valor deferido	Valor deferido (%)
Total Geral				126	100,00 %	46.960.716.797,6 5	100,00 %	6.476.173.562,7 2	13,79%

Fonte: Anac (2024). Elaboração própria.

Apêndice VI - Quadro pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias, por situação, enquadramento, fundamentação da análise pela Anac e aeroporto/bloco (R\$)

Status	Enquadramento do evento à capitulação da matriz de risco	Fundamentação	Aeroporto/ Bloco	Quantidade	Quantidade (%)	Valor do pleito	Valor do pleito (%)	Valor deferido	Valor deferido (%)
Deferido				65	51,59%	9.940.454.871,80	21,17%	6.476.173.562,72	65,15%
	Enquadramento			65	51,59%	9.940.454.871,80	21,17%	6.476.173.562,72	65,15%
		Risco ambiental		1	0,79%	3.622.535,00	0,01%	4.197.743,66	115,88%
			SBFZ	1	0,79%	3.622.535,00	0,01%	4.197.743,66	115,88%
		Risco de ação governamental material adversa		6	4,76%	819.541.072,42	1,75%	349.307.750,64	42,62%
			SBBR	1	0,79%	21.767.000,00	0,05%	9.224.186,17	42,38%
			SBGL	1	0,79%	1.513.094,00	0,00%	963.039,48	63,65%

Status	Enquadramento do evento à capitulação da matriz de risco	Fundamentação	Aeroporto/Bloco	Quantidade	Quantidade (%)	Valor do pleito	Valor do pleito (%)	Valor deferido	Valor deferido (%)
			SBGR	2	1,59%	268.285.126,78	0,57%	119.187.323,04	44,43%
			SBKP	2	1,59%	527.975.851,64	1,12%	219.933.201,95	41,66%
		Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local		5	3,97%	1.129.255.063,05	2,40%	24.411.520,63	2,16%
			SBGL	2	1,59%	40.126.989,98	0,09%	7.536.784,46	18,78%
			SBGR	1	0,79%	6.074.174,00	0,01%	939.330,75	15,46%
			SBKP	1	0,79%	1.070.937.735,00	2,28%	7.144.214,10	0,67%
			SBSG	1	0,79%	12.116.164,07	0,03%	8.791.191,32	72,56%
		Risco de força maior		48	38,10%	7.741.011.580,10	16,48%	6.049.598.306,93	78,15%
			Bloco Centro Oeste	4	3,17%	49.434.057,08	0,11%	31.286.861,79	63,29%
			Bloco Nordeste	4	3,17%	361.934.726,24	0,77%	223.083.790,51	61,64%
			Bloco Sudeste	4	3,17%	164.793.862,74	0,35%	155.132.583,27	94,14%
			SBBR	4	3,17%	618.307.501,93	1,32%	478.457.797,26	77,38%
			SBCF	4	3,17%	305.249.582,34	0,65%	269.768.172,60	88,38%

Status	Enquadramento do evento à capitulação da matriz de risco	Fundamentação	Aeroporto/ Bloco	Quantidade	Quantidade (%)	Valor do pleito	Valor do pleito (%)	Valor deferido	Valor deferido (%)
			SBFL	4	3,17%	164.592.742,54	0,35%	152.166.127,01	92,45%
			SBFZ	4	3,17%	357.749.533,63	0,76%	286.695.807,52	80,14%
			SBGL	3	2,38%	1.314.919.478,16	2,80%	1.196.954.148,63	91,03%
			SBGR	4	3,17%	2.667.566.114,51	5,68%	2.003.202.164,36	75,09%
			SBPA	5	3,97%	1.039.063.841,54	2,21%	790.239.724,33	76,05%
			SBSG	4	3,17%	83.306.332,15	0,18%	64.332.747,62	77,22%
			SBSV	4	3,17%	614.093.807,24	1,31%	398.278.382,03	64,86%
		Risco de mudança da legislação		5	3,97%	247.024.621,23	0,53%	48.658.240,86	19,70%
			SBBR	1	0,79%	2.918.000,00	0,01%	4.133.637,77	141,66%
			SBCF	2	1,59%	196.121.587,00	0,42%	9.054.215,73	4,62%
			SBGL	1	0,79%	17.445.515,72	0,04%	16.502.137,68	94,59%
			SBGR	1	0,79%	30.539.518,51	0,07%	18.968.249,68	62,11%
Indeferido				61	48,41%	37.020.261.925,85	78,83%		0,00%
	Enquadramento			7	5,56%	168.280.410,90	0,36%		0,00%

Status	Enquadramento do evento à capitulação da matriz de risco	Fundamentação	Aeroporto/ Bloco	Quantidade	Quantidade (%)	Valor do pleito	Valor do pleito (%)	Valor deferido	Valor deferido (%)
		Risco de ação governamental material adversa		1	0,79%	345.000,00	0,00%		0,00%
			SBBR	1	0,79%	345.000,00	0,00%		0,00%
		Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local		3	2,38%	62.555.471,83	0,13%		0,00%
			SBGL	2	1,59%	48.399.471,83	0,10%		0,00%
			SBSG	1	0,79%	14.156.000,00	0,03%		0,00%
		Risco de força maior		1	0,79%	97.916.048,92	0,21%		0,00%
			SBKP	1	0,79%	97.916.048,92	0,21%		0,00%
		Risco de mudança da legislação		2	1,59%	7.463.890,15	0,02%		0,00%
			SBBR	1	0,79%	5.734.243,15	0,01%		0,00%
			SBGL	1	0,79%	1.729.647,00	0,00%		0,00%
		Não enquadramento		54	42,86%	36.851.981.514,95	78,47%		0,00%
		Obrigação contratual		14	11,11%	710.417.967,80	1,51%		0,00%
			SBBR	4	3,17%	467.973.767,16	1,00%		0,00%

Status	Enquadramento do evento à capitulação da matriz de risco	Fundamentação	Aeroporto/Bloco	Quantidade	Quantidade (%)	Valor do pleito	Valor do pleito (%)	Valor deferido	Valor deferido (%)
			SBGL	2	1,59%	7.004.304,64	0,01%		0,00%
			SBGR	3	2,38%	144.672.896,00	0,31%		0,00%
			SBSG	5	3,97%	90.767.000,00	0,19%		0,00%
		Risco de demanda		10	7,94%	35.097.192.517,44	74,74%		0,00%
			SBBR	2	1,59%	2.118.773.598,56	4,51%		0,00%
			SBCF	1	0,79%	832.300.000,00	1,77%		0,00%
			SBGL	3	2,38%	9.650.582.112,61	20,55%		0,00%
			SBGR	1	0,79%	7.130.675.000,00	15,18%		0,00%
			SBKP	2	1,59%	14.494.508.806,27	30,87%		0,00%
			SBSG	1	0,79%	870.353.000,00	1,85%		0,00%
		Risco de design		1	0,79%	91.376.407,69	0,19%		0,00%
			SBBR	1	0,79%	91.376.407,69	0,19%		0,00%
		Risco de mercados financeiros		3	2,38%	63.397.661,46	0,14%		0,00%
			SBGL	2	1,59%	5.045.923,46	0,01%		0,00%

Status	Enquadramento do evento à capitulação da matriz de risco	Fundamentação	Aeroporto/Bloco	Quantidade	Quantidade (%)	Valor do pleito	Valor do pleito (%)	Valor deferido	Valor deferido (%)
			SBGR	1	0,79%	58.351.738,00	0,12%		0,00%
		Risco operacional		26	20,63%	889.596.960,56	1,89%		0,00%
			SBBR	3	2,38%	285.626.302,58	0,61%		0,00%
			SBFZ	1	0,79%	5.488.225,00	0,01%		0,00%
			SBGL	2	1,59%	329.915.466,74	0,70%		0,00%
			SBGR	16	12,70%	246.495.520,24	0,52%		0,00%
			SBKP	2	1,59%	9.775.591,00	0,02%		0,00%
			SBPA	1	0,79%	11.736.855,00	0,02%		0,00%
			SBSG	1	0,79%	559.000,00	0,00%		0,00%
Total Geral				126	100,00%	46.960.716.797,65	100,00%	6.476.173.562,72	13,79%

Fonte: Anac (2024). Elaboração própria.

Apêndice VII - Quadro pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias, por situação, enquadramento, nexos causal, fundamentação da análise pela Anac e evento (R\$)

Status	Enquadramento do evento à capitulação da matriz de risco	Nexo causal	Fundamentação	Evento	Quantidade	Quantidade (%)	Valor do pleito	Valor do pleito (%)	Valor deferido	Valor deferido (%)
Deferido					65	51,59%	9.940.454.871,80	21,17%	6.476.173.562,72	65,15%
	Enquadramento				65	51,59%	9.940.454.871,80	21,17%	6.476.173.562,72	65,15%
		Comprovação de nexos causal			62	49,21%	8.851.326.798,73	18,85%	6.459.298.826,55	72,98%
			Risco ambiental		1	0,79%	3.622.535,00	0,01%	4.197.743,66	115,88%
				2º Pedido de Revisão Extraordinária - Fortaleza - Passivo Ambiental - Contaminação do Solo	1	0,79%	3.622.535,00	0,01%	4.197.743,66	115,88%
			Risco de ação governamental material adversa		6	4,76%	819.541.072,42	1,75%	349.307.750,64	42,62%
				Alteração da Tarifa de Armazenagem e Capatazia da carga importada. Tarifas TECA-TECA	1	0,79%	258.361.955,00	0,55%	113.844.039,81	44,06%
				Alteração Unilateral do	1	0,79%	516.365.449,00	1,10%	209.920.881,60	40,65%

Status	Enquadramento do evento à capitulação da matriz de risco	Nexo causal	Fundamentação	Evento	Quantidade	Quantidade (%)	Valor do pleito	Valor do pleito (%)	Valor deferido	Valor deferido (%)
				Contrato. Mudanças de Receitas no Edital. Tarifas TECA-TECA						
				Alteração Unilateral do Contrato. Mudanças de Receitas no Edital. Tarifas TECA-TECA.	1	0,79%	21.767.000,00	0,05%	9.224.186,17	42,38%
				GRU - Reajuste das tarifas mínimas das tabelas 8, 9, 10 e 12 do Anexo 4 do Contrato de Concessão	1	0,79%	9.923.171,78	0,02%	5.343.283,23	53,85%
				SBGL - Reajuste das tarifas mínimas das tabelas 8, 9, 10 e 12 do Anexo 4 do Contrato de Concessão	1	0,79%	1.513.094,00	0,00%	963.039,48	63,65%
				SBKP - Reajuste das tarifas mínimas das tabelas 8, 9, 10 e 12 do Anexo 4 do Contrato de Concessão	1	0,79%	11.610.402,64	0,02%	10.012.320,35	86,24%
				Risco de disponibilidade	2	1,59%	40.126.989,98	0,09%	7.536.784,46	18,78%

Status	Enquadramento do evento à capitulação da matriz de risco	Nexo causal	Fundamentação	Evento	Quantidade	Quantidade (%)	Valor do pleito	Valor do pleito (%)	Valor deferido	Valor deferido (%)
			de terras, de acesso e de local							
				Atraso nas obras do TPS 1 (Obras do Anexo 3) de responsabilidade da Infraero. Impediu exploração comercial por parte da Concessionária	1	0,79%	37.171.760,03	0,08%	4.559.046,61	12,26%
				Custos relacionados à descoberta de sítio arqueológico durante a execução das obras referentes à Fase I-B do Contrato de Concessão	1	0,79%	2.955.229,95	0,01%	2.977.737,85	100,76%
			Risco de força maior		48	38,10%	7.741.011.580,10	16,48%	6.049.598.306,93	78,15%
				Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2020	12	9,52%	2.281.122.637,23	4,86%	2.027.749.761,22	88,89%
				Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2021	12	9,52%	2.464.094.556,64	5,25%	1.916.650.466,01	77,78%
				Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2022	12	9,52%	1.670.087.174,77	3,56%	1.205.145.072,05	72,16%

Status	Enquadramento do evento à capitulação da matriz de risco	Nexo causal	Fundamentação	Evento	Quantidade	Quantidade (%)	Valor do pleito	Valor do pleito (%)	Valor deferido	Valor deferido (%)
				Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2023	11	8,73%	766.042.211,46	1,63%	474.085.007,65	61,89%
				POA - Inundação (medida cautelar)	1	0,79%	559.665.000,00	1,19%	425.968.000,00	76,11%
			Risco de mudança da legislação		5	3,97%	247.024.621,23	0,53%	48.658.240,86	19,70%
				Adequação de equipamento e operadores - Legislação Superveniente - Receita Federal do Brasil (RFB)	1	0,79%	17.445.515,72	0,04%	16.502.137,68	94,59%
				Das mudanças na legislação tributária. ISS sobre receitas tarifárias. Município de Lagoa Santa e Município de Confins	1	0,79%	183.490.109,00	0,39%	3.229.653,75	1,76%
				Exigências adicionais para alfandegamento decorrentes das alterações impostas por norma superveniente da RFB	1	0,79%	30.539.518,51	0,07%	18.968.249,68	62,11%
				Mudança na especificação dos	2	1,59%	15.549.478,00	0,03%	9.958.199,75	64,04%

Status	Enquadramento do evento à capitulação da matriz de risco	Nexo causal	Fundamentação	Evento	Quantidade	Quantidade (%)	Valor do pleito	Valor do pleito (%)	Valor deferido	Valor deferido (%)
				serviços. Regulamentação superveniente. RFB						
		Não comprovação de nexos causal			3	2,38%	1.089.128.073,07	2,32%	16.874.736,17	1,55%
			Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local		3	2,38%	1.089.128.073,07	2,32%	16.874.736,17	1,55%
				Custos imprevistos de arrendamento de áreas não desapropriadas para fins de duplicação do acesso ao aeroporto.	1	0,79%	1.070.937.735,00	2,28%	7.144.214,10	0,67%
				Impossibilidade de utilização das áreas comerciais sob construção judicial	1	0,79%	6.074.174,00	0,01%	939.330,75	15,46%
				Obras para a reabilitação da pista de pouso e decolagem em razão de defeitos construtivos e/ou de projeto + perda de receita tarifária	1	0,79%	12.116.164,07	0,03%	8.791.191,32	72,56%

Status	Enquadramento do evento à capitulação da matriz de risco	Nexo causal	Fundamentação	Evento	Quantidade	Quantidade (%)	Valor do pleito	Valor do pleito (%)	Valor deferido	Valor deferido (%)
				e não tarifária (durante a obra apenas operação VFR diurno)						
Indeferido					61	48,41%	37.020.261.925,85	78,83%		0,00%
	Enquadramento				7	5,56%	168.280.410,90	0,36%		0,00%
		Não comprovação de nexos causal			7	5,56%	168.280.410,90	0,36%		0,00%
			Risco de ação governamental material adversa		1	0,79%	345.000,00	0,00%		0,00%
				Contratação de caminhões pipa em razão de omissão do poder público.	1	0,79%	345.000,00	0,00%		0,00%
			Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local		3	2,38%	62.555.471,83	0,13%		0,00%
				Contaminação Pátio Leste 2021 -	1	0,79%	31.049.453,05	0,07%		0,00%
				Do direito do REF em razão da realização de obras alocadas ao Poder Concedente	1	0,79%	14.156.000,00	0,03%		0,00%
				Ocupação massa falida	1	0,79%	17.350.018,78	0,04%		0,00%

Status	Enquadramento do evento à capitulação da matriz de risco	Nexo causal	Fundamentação	Evento	Quantidade	Quantidade (%)	Valor do pleito	Valor do pleito (%)	Valor deferido	Valor deferido (%)
			Risco de força maior		1	0,79%	97.916.048,92	0,21%		0,00%
				Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2020	1	0,79%	97.916.048,92	0,21%		0,00%
			Risco de mudança da legislação		2	1,59%	7.463.890,15	0,02%		0,00%
				Contratação APAC.	1	0,79%	5.734.243,15	0,01%		0,00%
				Determinações da RFB - API	1	0,79%	1.729.647,00	0,00%		0,00%
	Não enquadramento				54	42,86%	36.851.981.514,95	78,47%		0,00%
		Não aplicável			54	42,86%	36.851.981.514,95	78,47%		0,00%
			Obrigação contratual		14	11,11%	710.417.967,80	1,51%		0,00%
				Aumento imprevisível de bombeiros	1	0,79%	15.482.767,16	0,03%		0,00%
				Compensações Ambientais. Zoneamento de Ruído. Anexo 20	2	1,59%	2.144.000,00	0,00%		0,00%
				Das inconsistências verificadas em relação às instalações destinadas aos órgãos Públicos. Anexo 19	1	0,79%	753.000,00	0,00%		0,00%

Status	Enquadramento do evento à capitulação da matriz de risco	Nexo causal	Fundamentação	Evento	Quantidade	Quantidade (%)	Valor do pleito	Valor do pleito (%)	Valor deferido	Valor deferido (%)
				Deterioração e não Atendimento às Exigências para Alfandegamento das Instalações do TECA (Evento 1.12)	2	1,59%	116.988.376,64	0,25%		0,00%
				Do direito ao REF em razão de inconsistência na Torre de Controle	1	0,79%	65.572.000,00	0,14%		0,00%
				Do direito ao REF em razão de Legislação Superveniente	1	0,79%	2.457.000,00	0,01%		0,00%
				Do direito ao REF em razão de várias outras omissões de entes públicos. COSERN	1	0,79%	18.477.000,00	0,04%		0,00%
				Do direito ao REF em razão de várias outras omissões de entes públicos. Estação de Tratamento de Água e Esgoto	1	0,79%	3.508.000,00	0,01%		0,00%
				Impossibilidade de utilização de áreas destinadas à CPTM	1	0,79%	28.205.220,00	0,06%		0,00%
				Isenções Tarifárias.	1	0,79%	450.347.000,00	0,96%		0,00%

Status	Enquadramento do evento à capitulação da matriz de risco	Nexo causal	Fundamentação	Evento	Quantidade	Quantidade (%)	Valor do pleito	Valor do pleito (%)	Valor deferido	Valor deferido (%)
				Aplicação de isenções em normativo infralegal						
				Passivo ambiental - Controle de vetores (pragas)	1	0,79%		0,00%		0,00%
				Passivo Ambiental Desconhecido	1	0,79%	6.483.604,00	0,01%		0,00%
			Risco de demanda		10	7,94%	35.097.192.517,44	74,74%		0,00%
				Crise Econômica_Queda Demanda	1	0,79%	13.300.000.000,00	28,32%		0,00%
				Do Direito ao REF em razão de inconsistência verificada no EVTEA	1	0,79%	870.353.000,00	1,85%		0,00%
				Efeitos de Longo Prazo - Covid-19	4	3,17%	17.498.072.958,86	37,26%		0,00%
				Frustração de movimento de estacionamento	1	0,79%	15.886.664,56	0,03%		0,00%
				GIG - Pedido de Revisão Extraordinária - GIG	1	0,79%	2.145.050.935,47	4,57%		0,00%
				-Dez-2022-Assimetria Regulatória Não implantação do Trem de Alta Velocidade (TAV).	1	0,79%	1.194.508.806,27	2,54%		0,00%

Status	Enquadramento do evento à capitulação da matriz de risco	Nexo causal	Fundamentação	Evento	Quantidade	Quantidade (%)	Valor do pleito	Valor do pleito (%)	Valor deferido	Valor deferido (%)
				Perda de Receita - Voos Congonhas	1	0,79%	73.320.152,28	0,16%		0,00%
			Risco de design		1	0,79%	91.376.407,69	0,19%		0,00%
				Impossibilidade de cobrança de receita não-tarifária - Obrigações Supervenientes - Fase IC	1	0,79%	91.376.407,69	0,19%		0,00%
			Risco de mercados financeiros		3	2,38%	63.397.661,46	0,14%		0,00%
				Alteração Legislação Tributária. Restabelecimento PIS/PASEP e Cofins	1	0,79%	58.351.738,00	0,12%		0,00%
				Revogação da isenção de PIS/COFINS sobre receitas financeiras	1	0,79%	2.450.356,25	0,01%		0,00%
				Revogação da isenção do IOF sobre as operações de crédito efetuados pelo BNDES	1	0,79%	2.595.567,21	0,01%		0,00%
			Risco operacional		26	20,63%	889.596.960,56	1,89%		0,00%
				Atrasos na liberação do local das obras	1	0,79%	56.662.592,00	0,12%		0,00%

Status	Enquadramento do evento à capitação da matriz de risco	Nexo causal	Fundamentação	Evento	Quantidade	Quantidade (%)	Valor do pleito	Valor do pleito (%)	Valor deferido	Valor deferido (%)
				Aumento da tarifa de energia elétrica	1	0,79%	38.315.269,38	0,08%		0,00%
				A-VGDS Sistema Avançado de Orientação Visual de Estacionamento	1	0,79%	216.810,00	0,00%		0,00%
				Bens e ativos transferidos à Concessionária	1	0,79%	291.600.197,36	0,62%		0,00%
				Divergência de bens integrantes da Concessão. Edifício SCI	1	0,79%	21.321.019,00	0,05%		0,00%
				Do direito ao REF em razão de várias outras omissões de entes públicos. Sistema Viário Anexos 13 e 14	1	0,79%	559.000,00	0,00%		0,00%
				Efeitos complementares 2020-2021. CAPEX	2	1,59%	17.225.080,00	0,04%		0,00%
				Inadequação das obras do Poder Público	1	0,79%	82.582.390,00	0,18%		0,00%
				Investimentos extraordinários decorrentes de vício oculto em ativos contratuais	1	0,79%	18.921.239,00	0,04%		0,00%

Status	Enquadramento do evento à capitulação da matriz de risco	Nexo causal	Fundamentação	Evento	Quantidade	Quantidade (%)	Valor do pleito	Valor do pleito (%)	Valor deferido	Valor deferido (%)
				Investimentos extraordinários incorridos pela Concessionária em ativos contratuais em situação precária	1	0,79%	4.214.335,00	0,01%		0,00%
				Manutenção e aquisição de equipamentos de detecção de traços explosivos (etc).	1	0,79%	412.000,00	0,00%		0,00%
				Normas da Anvisa: Autorização de funcionamento	1	0,79%	5.569.246,00	0,01%		0,00%
				Normas da Receita Federal Brasileira: Alfandegamento	1	0,79%	11.229.696,00	0,02%		0,00%
				Normas do Ministério do Trabalho e do Emprego - Acessibilidade	1	0,79%	2.132.995,23	0,00%		0,00%
				Normas do Ministério do Trabalho e Emprego: Guaritas	1	0,79%	581.132,00	0,00%		0,00%
				Normas Preexistentes. ANAC. RBAC	1	0,79%	21.099.777,00	0,04%		0,00%

Status	Enquadramento do evento à capituloção da matriz de risco	Nexo causal	Fundamentação	Evento	Quantidade	Quantidade (%)	Valor do pleito	Valor do pleito (%)	Valor deferido	Valor deferido (%)
				Normas Preexistentes. Corpo de bombeiros	1	0,79%	458.400,00	0,00%		0,00%
				Normas Preexistentes. VIGIAGRO	1	0,79%	803.266,00	0,00%		0,00%
				Normas Preexistentes. MTE NR24	1	0,79%	63.080,00	0,00%		0,00%
				RBAC 154 e RBAC 139	1	0,79%	20.626.096,00	0,04%		0,00%
				Readequação de obras, bens e serviços em desacordo com a legislação.	1	0,79%	275.911.000,00	0,59%		0,00%
				Reforma de terminal de carga viva	1	0,79%	316.373,00	0,00%		0,00%
				Repavimentação de pista de pouso e decolagem.	1	0,79%	9.303.302,58	0,02%		0,00%
				Substituição de carros contra incêndios	1	0,79%	9.459.218,00	0,02%		0,00%
				Supressão vegetal da pista de pouso e decolagem - aproximação cabeceira 09	1	0,79%	13.447,01	0,00%		0,00%
Total Geral					126	100,00%	46.960.716.797,65	100,00%	6.476.173.562,72	13,79%

Fonte: Anac (2024). Elaboração própria.

Apêndice VIII - Quadro pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias deferidos pela Anac em virtude da Pandemia Covid-19 (risco de força maior), por aeroporto/bloco (R\$)

Aeroporto/Bloco	Quantidade	Valor do pleito	Valores deferidos	Valores deferidos (%)
Bloco Centro Oeste	4	49.434.057,08	31.286.861,79	63,29%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2020	1	24.524.135,55	16.505.807,89	67,30%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2021	1	13.662.987,41	11.494.794,20	84,13%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2022	1	2.196.747,53	1.803.293,08	82,09%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2023	1	9.050.186,59	1.482.966,62	16,39%
Bloco Nordeste	4	361.934.726,24	223.083.790,51	61,64%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2020	1	134.265.368,00	68.584.243,81	51,08%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2021	1	112.349.814,90	76.721.307,08	68,29%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2022	1	76.971.131,62	38.387.588,35	49,87%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2023	1	38.348.411,72	39.390.651,27	102,72%
Bloco Sudeste	4	164.793.862,74	155.132.583,27	94,14%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2020	1	40.830.867,55	39.686.289,29	97,20%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2021	1	51.483.567,91	50.189.492,14	97,49%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2022	1	42.463.599,85	35.240.974,41	82,99%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2023	1	30.015.827,43	30.015.827,43	100,00%
SBBR	4	618.307.501,93	478.457.797,26	77,38%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2020	1	216.800.000,00	184.835.736,53	85,26%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2021	1	174.570.575,08	136.814.886,52	78,37%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2022	1	110.828.452,91	70.733.673,57	63,82%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2023	1	116.108.473,94	86.073.500,64	74,13%
SBCF	4	305.249.582,34	269.768.172,60	88,38%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2020	1	110.597.948,59	111.106.944,50	100,46%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2021	1	74.350.108,22	69.866.661,78	93,97%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2022	1	79.266.118,80	60.721.357,66	76,60%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2023	1	41.035.406,73	28.073.208,66	68,41%
SBFL	4	164.592.742,54	152.166.127,01	92,45%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2020	1	38.144.434,00	37.193.403,34	97,51%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2021	1	50.085.913,11	46.321.524,44	92,48%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2022	1	40.901.687,30	40.901.687,30	100,00%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2023	1	35.460.708,13	27.749.511,93	78,25%

Aeroporto/Bloco	Quantidade	Valor do pleito	Valores deferidos	Valores deferidos (%)
SBFZ	4	357.749.533,63	286.695.807,52	80,14%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2020	1	94.429.000,00	94.326.740,41	99,89%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2021	1	109.042.000,00	80.048.257,78	73,41%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2022	1	74.020.663,57	57.310.718,63	77,43%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2023	1	80.257.870,06	55.010.090,70	68,54%
SBGL	3	1.314.919.478,16	1.196.954.148,63	91,03%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2020	1	378.444.520,17	365.660.555,03	96,62%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2021	1	487.307.609,06	428.679.411,71	87,97%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2022	1	449.167.348,93	402.614.181,89	89,64%
SBGR	4	2.667.566.114,51	2.003.202.164,36	75,09%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2020	1	956.539.123,63	854.913.793,11	89,38%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2021	1	1.076.414.000,00	799.675.372,34	74,29%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2022	1	508.249.343,18	304.218.075,59	59,86%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2023	1	126.363.647,70	44.394.923,32	35,13%
SBPA	4	479.398.841,54	364.271.724,33	75,99%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2020	1	131.521.000,00	119.441.744,26	90,82%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2021	1	131.395.000,00	101.004.642,65	76,87%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2022	1	116.543.889,94	86.034.276,08	73,82%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2023	1	99.938.951,60	57.791.061,34	57,83%
SBSG	4	83.306.332,15	64.332.747,62	77,22%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2020	1	27.800.000,00	20.499.736,34	73,74%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2021	1	22.333.409,42	18.062.332,74	80,88%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2022	1	15.837.062,39	11.353.074,47	71,69%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2023	1	17.335.860,34	14.417.604,07	83,17%
SBSV	4	614.093.807,24	398.278.382,03	64,86%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2020	1	127.226.239,74	114.994.766,71	90,39%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2021	1	161.099.571,53	97.771.782,63	60,69%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2022	1	153.641.128,75	95.826.171,02	62,37%
Efeitos da Covid 19 no Orçamento de 2023	1	172.126.867,22	89.685.661,67	52,10%
Total Geral	47	7.181.346.580,10	5.623.630.306,93	

Fonte: Anac (2024). Elaboração própria.

Apêndice IX - Quadro pleitos de revisão extraordinária apresentados pelas concessionárias, por categoria de risco, conforme apresentação pela concessionária, e fundamentação da análise pela Anac, por pleito (R\$)

Processo	Categoria do risco definida pela concessionária	Fundamentação obtida da análise da fundamentação da Anac	Quantidade	Valor do pleito	Valor deferido
00058.022660/2020-38	Risco de força maior	Risco de força maior	1	38.144.434,00	37.193.403,34
00058.024189/2020-12	Risco de força maior	Risco de força maior	1	216.800.000,00	184.835.736,53
00058.000678/2016-01	Risco de ação governamental material adversa	Risco de ação governamental material adversa	1	21.767.000,00	9.224.186,17
	Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	Risco operacional	1	275.911.000,00	
00058.003166/2019-31	Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	Risco operacional	1	412.000,00	
00058.003700/2019-17	Risco de ação governamental material adversa	Risco de ação governamental material adversa	1	345.000,00	
00058.003917/2018-38	Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	Risco operacional	1	20.626.096,00	
00058.006580/2018-11	Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	Risco operacional	1	56.662.592,00	
00058.008191/2019-19	Risco de mudança da legislação	Risco de mercados financeiros	1	2.595.567,21	
00058.012343/2020-11	Risco de mudança da legislação	Risco de mudança da legislação	1	30.539.518,51	18.968.249,68
00058.013084/2020-38	Risco de força maior	Risco de força maior	2	246.615.182,90	145.305.550,89
00058.014307/2019-41	Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	1	14.156.000,00	
00058.016069/2019-16	Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	1	17.350.018,78	
00058.016106/2024-45	Risco de força maior	Risco de força maior	1	35.460.708,13	27.749.511,93
00058.017330/2018-14	Risco de mudança da legislação	Risco de demanda	1	73.320.152,28	

Processo	Categoria do risco definida pela concessionária	Fundamentação obtida da análise da fundamentação da Anac	Quantidade	Valor do pleito	Valor deferido
00058.018396/2018-13	Risco de mudança da legislação	Risco de mudança da legislação	1	5.734.243,15	
00058.018527/2020-87	Risco de força maior	Risco de força maior	1	110.597.948,59	111.106.944,50
00058.018615/2024-11	Risco de força maior	Risco de força maior	1	30.015.827,43	30.015.827,43
00058.018711/2022-99	Risco de força maior	Risco de força maior	1	13.662.987,41	11.494.794,20
00058.018824/2020-22	Risco de força maior	Risco de força maior	1	956.539.123,63	854.913.793,11
00058.018827/2020-66	Risco de força maior	Risco de força maior	1	378.444.520,17	365.660.555,03
00058.018880/2020-67	Risco de força maior	Risco de força maior	1	131.521.000,00	119.441.744,26
00058.019606/2023-58	Risco de força maior	Risco de força maior	1	40.901.687,30	40.901.687,30
00058.019972/2019-21	Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	Obrigação contratual	1	7.004.304,64	
00058.020045/2020-97	Risco de força maior	Risco de força maior	1	94.429.000,00	94.326.740,41
00058.020279/2018-10	Risco de mudança da legislação	Risco de mercados financeiros	1	58.351.738,00	
00058.021028/2018-52	Risco de variações	Risco de design	1	91.376.407,69	
00058.021207/2018-90	Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	Risco operacional	1	9.303.302,58	
00058.021497/2018-71	Risco de mudança da legislação	Obrigação contratual	1	15.482.767,16	
00058.022332/2020-31	Risco de força maior	Risco de força maior	1	127.226.239,74	114.994.766,71
00058.023478/2019-61	Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	1	12.116.164,07	8.791.191,32
00058.024185/2020-34	Risco de força maior	Risco de força maior	1	27.800.000,00	20.499.736,34
00058.024590/2021-33	Risco de força maior	Risco de demanda	1	7.489.644.512,58	
		Risco de força maior	1	487.307.609,06	428.679.411,71
00058.024627/2024-76	Risco de força maior	Risco de força maior	1	2.196.747,53	1.803.293,08
00058.024628/2024-11	Risco de força maior	Risco de força maior	1	9.050.186,59	1.482.966,62
00058.025583/2021-59	Risco de força maior	Risco de força maior	1	40.830.867,55	39.686.289,29

Processo	Categoria do risco definida pela concessionária	Fundamentação obtida da análise da fundamentação da Anac	Quantidade	Valor do pleito	Valor deferido
00058.026394/2019-89	Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	Risco operacional	1	13.447,01	
00058.026599/2021-89	Risco de força maior	Risco de demanda	1	832.300.000,00	
		Risco de força maior	1	74.350.108,22	69.866.661,78
00058.026935/2021-93	Risco de força maior	Risco de força maior	1	1.076.414.000,00	799.675.372,34
00058.026938/2021-93	Risco de força maior	Risco de demanda	1	7.130.675.000,00	
00058.027573/2021-58	Risco de força maior	Risco de demanda	1	2.045.453.446,28	
		Risco de força maior	1	174.570.575,08	136.814.886,52
00058.027717/2022-57	Risco de ação governamental material adversa	Risco de ação governamental material adversa	1	9.923.171,78	5.343.283,23
00058.028188/2023-90	Risco de força maior	Risco de força maior	1	42.463.599,85	35.240.974,41
00058.029540/2021-42	Risco de ação governamental material adversa	Risco de ação governamental material adversa	1	1.513.094,00	963.039,48
00058.029735/2021-92	Risco de força maior	Risco de força maior	1	131.395.000,00	101.004.642,65
00058.029758/2021-05	Risco de força maior	Risco de força maior	1	109.042.000,00	80.048.257,78
00058.029834/2021-74	Risco de força maior	Risco de força maior	1	24.524.135,55	16.505.807,89
00058.031596/2020-86	Risco de força maior	Risco de força maior	1	97.916.048,92	
00058.031775/2020-13	Risco de ação governamental material adversa	Risco de ação governamental material adversa	1	11.610.402,64	10.012.320,35
00058.032015/2022-95	Risco de força maior	Risco operacional	1	11.736.855,00	
00058.032024/2022-86	Risco de força maior	Risco operacional	1	5.488.225,00	
00058.032484/2018-28	Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	Risco operacional	1	291.600.197,36	
00058.035141/2018-15	Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	Risco operacional	1	63.080,00	
00058.036531/2022-99	Risco de força maior	Risco de força maior	1	508.249.343,18	304.218.075,59
00058.037411/2022-17	Risco de força maior	Risco de força maior	1	116.543.889,94	86.034.276,08
00058.037441/2022-15	Risco de força maior	Risco de força maior	1	74.020.663,57	57.310.718,63

Processo	Categoria do risco definida pela concessionária	Fundamentação obtida da análise da fundamentação da Anac	Quantidade	Valor do pleito	Valor deferido
00058.038311/2015-71	Risco de ação governamental material adversa	Risco de ação governamental material adversa	1	516.365.449,00	209.920.881,60
	Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	Risco operacional	1	316.373,00	
	Risco de mudança da legislação	Risco operacional	1	9.459.218,00	
00058.038405/2022-79	Risco de força maior	Risco de força maior	1	110.828.452,91	70.733.673,57
00058.038618/2021-10	Risco de força maior	Risco de força maior	1	161.099.571,53	97.771.782,63
00058.039068/2020-75	Risco ambiental	Risco ambiental	1	3.622.535,00	4.197.743,66
00058.040221/2022-79	Risco de força maior	Risco de força maior	1	79.266.118,80	60.721.357,66
00058.040466/2018-10	Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	Obrigação contratual	2	21.985.000,00	
		Risco operacional	1	559.000,00	
00058.040524/2020-20	Risco de ação governamental material adversa	Risco de demanda	1	1.194.508.806,27	
00058.044644/2019-62	Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	Risco operacional	1	2.132.995,23	
00058.045871/2022-19	Risco de força maior	Risco de força maior	1	50.085.913,11	46.321.524,44
00058.046472/2022-67	Risco de força maior	Risco de força maior	1	153.641.128,75	95.826.171,02
00058.047564/2024-26 (Para viabilizar a consulta aos documentos públicos, foi criado o processo nº 00058.071466/2024-18)	Risco de força maior	Risco de força maior	1	559.665.000,00	425.968.000,00
00058.048684/2022-89	Risco de força maior	Risco de força maior	1	51.483.567,91	50.189.492,14
00058.052215/2023-45	Risco de força maior	Risco de força maior	1	17.335.860,34	14.417.604,07
00058.053417/2016-85	Não disponível	Risco de demanda	1	870.353.000,00	
00058.053737/2021-01	Risco de força maior	Risco de força maior	1	22.333.409,42	18.062.332,74
00058.054683/2023-54	Risco de força maior	Risco de força maior	1	99.938.951,60	57.791.061,34

Processo	Categoria do risco definida pela concessionária	Fundamentação obtida da análise da fundamentação da Anac	Quantidade	Valor do pleito	Valor deferido
00058.054691/2023-09	Risco de força maior	Risco de força maior	1	80.257.870,06	55.010.090,70
00058.055388/2023-15	Risco de força maior	Risco de força maior	1	116.108.473,94	86.073.500,64
00058.057633/2023-29	Risco de força maior	Risco de força maior	1	126.363.647,70	44.394.923,32
00058.059230/2023-14	Risco de força maior	Risco de força maior	1	41.035.406,73	28.073.208,66
00058.059909/2023-11	Risco de força maior	Risco de força maior	1	172.126.867,22	89.685.661,67
00058.061914/2022-03	Risco de força maior	Risco de força maior	1	15.837.062,39	11.353.074,47
00058.066328/2022-47	Risco de força maior	Risco de força maior	1	449.167.348,93	402.614.181,89
00058.067587/2021-12	Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	1	31.049.453,05	
00058.068474/2022-15	Risco de mudança da legislação	Risco de mudança da legislação	1	1.729.647,00	
00058.071903/2022-23	Risco de mudança da legislação	Risco de demanda	1	2.145.050.935,47	
00058.073091/2022-51	Risco de força maior	Risco de força maior	1	76.971.131,62	38.387.588,35
00058.086703/2023-56	Risco de força maior	Risco de força maior	1	38.348.411,72	39.390.651,27
00058.103027/2014-00	Risco de ação governamental material adversa	Risco de ação governamental material adversa	1	258.361.955,00	113.844.039,81
00058.502972/2017-25	Não disponível	Obrigação contratual	1	65.572.000,00	
00058.503155/2017-94	Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	Obrigação contratual	1	109.984.072,00	
00058.503189/2017-89	Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	Obrigação contratual	1	28.205.220,00	
00058.504581/2017-45	Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	Risco operacional	1	581.132,00	
00058.506382/2017-71	Risco ambiental	Obrigação contratual	1	6.483.604,00	
00058.508268/2016-03	Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	1	37.171.760,03	4.559.046,61
00058.510231/2016-37	Risco de mudança da legislação	Risco de mudança da legislação	1	183.490.109,00	3.229.653,75

Processo	Categoria do risco definida pela concessionária	Fundamentação obtida da análise da fundamentação da Anac	Quantidade	Valor do pleito	Valor deferido
00058.513863/2017-33	Risco de mudança da legislação	Obrigação contratual	1	2.457.000,00	
00058.514199/2017-40	Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	Risco operacional	2	16.798.942,00	
00058.514910/2017-66	Não disponível	Obrigação contratual	1	450.347.000,00	
00058.520048/2017-21	Não disponível	Obrigação contratual	1	753.000,00	
00058.521030/2017-46	Risco de mudança da legislação	Risco de mudança da legislação	1	12.631.478,00	5.824.561,98
00058.521858/2017-02	Risco ambiental	Obrigação contratual	1	732.000,00	
00058.522881/2017-14	Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	Risco operacional	2	23.135.574,00	
00058.522966/2017-94	Risco de mudança da legislação	Risco de mudança da legislação	1	2.918.000,00	4.133.637,77
00058.523800/2017-95	Risco ambiental	Obrigação contratual	1	1.412.000,00	
00058.523850/2017-72	Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	Risco operacional	1	82.582.390,00	
00058.523962/2017-23	Não disponível	Risco operacional	1	38.315.269,38	
00058.525788/2017-53	Não disponível	Risco de demanda	1	15.886.664,56	
00058.526073/2017-18	Risco de mudança da legislação	Risco de mudança da legislação	1	17.445.515,72	16.502.137,68
00058.526781/2017-59	Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	Risco operacional	1	803.266,00	
00058.526941/2017-60	Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	Risco operacional	1	216.810,00	
00058.531150/2017-51	Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	Risco operacional	1	458.400,00	
00058.534837/2017-49	Risco ambiental	Obrigação contratual	1		
00058.534906/2017-14	Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	1	6.074.174,00	939.330,75

Processo	Categoria do risco definida pela concessionária	Fundamentação obtida da análise da fundamentação da Anac	Quantidade	Valor do pleito	Valor deferido
00058.536344/2017-43	Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	1	1.070.937.735,00	7.144.214,10
00058.536470/2017-06	Risco de mudança da legislação	Risco de mercados financeiros	1	2.450.356,25	
00058.537380/2017-24	Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	Risco operacional	1	21.099.777,00	
00058.537553/2017-12	Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	Risco operacional	1	21.321.019,00	
00058.542998/2017-14	Risco de força maior	Risco de demanda	1	13.300.000.000,00	
00065.002281/2020-32	Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	Risco de disponibilidade de terras, de acesso e de local	1	2.955.229,95	2.977.737,85
Total Geral			126	46.960.716.797,65	6.476.173.562,72

Fonte: Anac (2024). Elaboração própria