



MINISTÉRIO DE PORTOS E AEROPORTOS
GABINETE DO MINISTRO
ASSESSORIA ESPECIAL DE ASSUNTOS PARLAMENTARES E FEDERATIVOS

OFÍCIO Nº 463/2024/ASPAR-MPOR

Brasília, na data da assinatura.

Ao Senhor

Deputado **Dr. Frederico**

Presidente da Subcomissão Especial Destinada a Acompanhar, Avaliar e Fiscalizar as Ações Emergenciais de Auxílio ao Estado do Rio Grande do Sul em razão de Calamidade Pública - SUBFISRS
Comissão de Fiscalização Financeira e Controle

Câmara dos Deputados

Assunto: Informações sobre a reativação do Aeroporto Internacional Salgado Filho – Porto Alegre (RS).

Reporto-me ao Ofício nº 11/2024/CFFC-SUBFISRS-P (8783697), de 3 de setembro de 2024, por meio do qual Vossa Excelência solicita informações detalhadas sobre a atuação desta Pasta no andamento do processo de reativação do Aeroporto Internacional Salgado Filho, localizado em Porto Alegre - RS.

A este respeito, encaminho para conhecimento, cópia do Ofício nº 530/2024/SAC-MPOR e seus respectivos anexos, elaborado pela Secretaria Nacional de Aviação civil - SAC, contendo esclarecimentos sobre o assunto em questão.

Por fim, reitero que este Ministério de Portos e Aeroportos sempre estará disponível para receber contribuições e justas reivindicações da população do Rio Grande do Sul - RS.

Anexos:

I - Ofício nº 530/2024/SAC-MPOR (8834024)

II - Ofício nº 12320/GM-MD (8352845)

III - Despacho Decisório nº 1/2024/ASSAD-MPOR/GAB-MPOR (8383647)

IV - Nota Técnica nº 10/2024/SRA (8827023)

V - Decisão Colegiada ANAC 683/2024 (8826989)

VI - Nota Técnica 13/2024/CGGAI - SAC - MPOR/SAC-MPOR (8767755)

VII - Parecer 150/2024/CONJUR-MPOR/CGU/AGU/CGAF/APBEL (8811734)

Respeitosamente,

MARCO DELGADO

Chefe da Assessoria Especial de Assuntos Parlamentares e Federativos



Documento assinado eletronicamente por **Marco Antonio Ferreira Delgado, Chefe da Assessoria de Assuntos Parlamentares e Federativos**, em 23/09/2024, às 17:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.transportes.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&acao_origem=documento_conferir&lang=pt_BR&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **8854144** e o código CRC **9ACE9026**.



Referência: Processo nº 50020.005926/2024-15



SEI nº 8854144

Esplanada dos Ministérios Bloco R, - Bairro Zona Cívico Administrativ
Brasília/DF, CEP 70044-902
Telefone:



MINISTÉRIO DE PORTOS E AEROPORTOS
SECRETARIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

OFÍCIO Nº 530/2024/SAC-MPOR

Brasília, na data da assinatura.

À Secretária-Executiva
Esplanada dos Ministérios, Bloco R
Brasília/DF

Assunto: Informações sobre a reativação do Aeroporto Internacional Salgado Filho - Porto Alegre (RS).

Senhora Secretária-Executiva,

1. Cumprimos-a, faz-se referência ao Despacho nº 3078/2024/SE-MPOR ([8785403](#)) que encaminhou, para análise e manifestação, o Ofício nº 11/2024/CFFC-SUBFISRS-P ([8783697](#)), por meio do qual a Subcomissão Especial Destinada a Acompanhar, Avaliar e Fiscalizar as Ações Emergenciais de Auxílio ao Estado do Rio Grande do Sul em razão de Calamidade Pública - SUBFISRS solicitou informações detalhadas sobre a atuação desta pasta no andamento do processo de reativação do Aeroporto Internacional Salgado Filho, localizado em Porto Alegre, bem como os principais desafios encontrados no processo de reativação e as medidas que estão sendo adotadas para superá-los.
2. Sobre a solicitação, informa-se que desde o primeiro momento de detecção dos danos causados pelas fortes chuvas que atingiram o estado do Rio Grande do Sul, foram realizadas diversas reuniões em conjunto com a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, a Fraport Brasil, concessionária responsável pela operação no Aeroporto Salgado Filho, operadores aéreos, aeroportuários e outros atores do setor, buscando mitigar os impactos negativos relativos ao transporte aéreo na região e à manutenção de uma malha aérea mínima voltada a permitir a chegada e partida de voos transportando pessoas e donativos.
3. Essas ações permitiram a reestruturação da malha aérea regional e a utilização de aeroportos alternativos ao de Porto Alegre. Observou-se que, o fechamento do Aeroporto Salgado Filho, representaria uma redução de 87% na conectividade do Estado, o que foi mitigado devido ao incremento significativo nas operações de Passo Fundo e Caxias do Sul, fruto dos diálogos empreendidos junto aos operadores aéreos e aeroportuários.
4. Foi estabelecido inicialmente, no âmbito de uma malha emergencial, uma capacidade mínima de até 116 voos semanais em 6 aeroportos gaúchos e 3 em Santa Catarina. Na sequência, o número de voos foi sendo gradativamente aumentado, com vistas a atender as necessidades de conectividade, ajuda humanitária (alimentos e equipes de resgates) e transporte aéreo da população ilhada pelas enchentes.
5. Essa viabilização de voos para transporte de ajuda humanitária ao Rio Grande do Sul, oferecidos pelas empresas aéreas Azul, Gol, Latam e Passaredo, iniciados em 9 de maio, foi responsável pelo transporte de aproximadamente 200 toneladas de carga aérea, além de outras 120 toneladas por via terrestre.
6. A gravidade da situação demandou uma resposta imediata do governo. Para garantir a continuidade do transporte aéreo e facilitar a logística de ajuda humanitária e suporte às comunidades afetadas, o Ministério da Defesa (MD) disponibilizou as Bases Aéreas de Canoas e de Santa Maria para a operação da aviação regular, conforme detalhado no Ofício nº 12320/GM-MD ([8352845](#)). Ato contínuo, o Ministro de Portos e Aeroportos (MPOR) emitiu, por meio do Despacho Decisório nº 1/2024/ASSAD-MPOR/GAB-MPOR ([8383647](#)), diretriz de política pública voltada à otimização da infraestrutura aeroportuária da Base Aérea de Canoas, disponível na região metropolitana de Porto Alegre/RS.
7. A urgência da situação é irrefutável. Com o Aeroporto Internacional de Porto Alegre inoperante para pousos e decolagens desde o incidente, a região enfrenta uma crise sem precedentes. As intensas chuvas que assolaram o Rio Grande do Sul, desalojando mais de 200 mil pessoas e paralisando 385 cidades, já causaram um impacto devastador. A Base Aérea de Canoas iniciou essa atividade com capacidade para até 35 voos semanais. Na sequência, após adaptações na infraestrutura, aumentou a capacidade para até 47 voos semanais e, a seguir, para até 85 voos semanais, incluindo realização de operações noturnas.
8. A paralisação do principal *hub* aéreo do estado, ainda que amenizada pela operação da Base Aérea de Canoas, agrava ainda mais a situação, prejudicando a economia, a mobilidade da população e a prestação de serviços essenciais.
9. A Nota Técnica nº 10/2024/SRA ([8827023](#)) e a Decisão Colegiada ANAC 683/2024 ([8826989](#)) atestaram a gravidade da situação e a necessidade de uma intervenção imediata do poder público. Quanto à situação de direito material, a Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos – SRA da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC chancelou pedido da Concessionária Fraport de R\$ 362.022.000,00 (trezentos e sessenta e dois milhões e vinte e dois mil reais) para fins de reconstrução do aeroporto e considerou o montante de R\$ 63.946.000,00 (sessenta e três milhões, novecentos e quarenta e seis mil reais), a título de valores de perda de receita até o final de 2024, totalizando o valor geral de R\$ 425.968.000,00 (quatrocentos e vinte e cinco milhões novecentos

e sessenta e oito mil reais). Vale frisar que não se trata de uma recomposição das perdas financeiras decorrentes da frustração de receitas no período de inatividade, mas sim uma garantia da continuidade das operações residuais da Concessionária.

10. **A necessidade de uma medida cautelar que garanta a liberação imediata desses recursos é incontestável.** A demora na reconstrução do aeroporto pode gerar prejuízos irreparáveis para a economia do estado e para a qualidade de vida da população. A interrupção das atividades aéreas impacta:

- **O desenvolvimento econômico:** A queda no número de turistas, a dificuldade de escoar produtos e a redução da oferta de serviços afetam diretamente a geração de emprego e renda.
- **A mobilidade da população:** A dificuldade de acesso a outras cidades e a interrupção de viagens de caráter humanitário geram transtornos e inconvenientes para milhares de pessoas.

11. Diante da flagrante urgência, relevância e imprevisibilidade do caso, esta Secretaria Nacional de Aviação Civil (SAC/MPOR) editou pedido de crédito extraordinário para apoiar, com recursos do Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC), a viabilização das operações do Aeroporto Internacional Salgado Filho, em Porto Alegre/RS. A solicitação foi fundamentada por meio da Nota Técnica 13/2024/CGGAI - SAC - MPOR/SAC-MPOR ([8767755](#)), sendo analisada e aprovada pela Consultoria Jurídica junto a este Ministério de Portos e Aeroportos nos termos do Parecer 150/2024/CONJUR-MPOR/CGU/AGU/CGAF/APBEL ([8811734](#)).

12. Dessa forma, caso prospere o pedido de crédito extraordinário proposto, será efetuado pagamento à Fraport Brasil, atual concessionária do Aeroporto de Porto Alegre/RS, o qual se lastreará na Decisão ANAC nº 683, de 23 de agosto de 2024, em que a Agência adota medida cautelar para viabilizar a reconstrução do Aeroporto Internacional Salgado Filho, em Porto Alegre (RS), após a calamidade ocorrida na região que comprometeu tanto a infraestrutura do aeroporto quanto a solvência da Concessionária. Os pagamentos serão efetuados conforme comprovação pela Concessionária, avaliada pela Superintendência de Regulação Aeroportuária da ANAC, em caráter de indenização, conforme versa o voto do Diretor-Presidente Substituto Thiago Sousa Pereira:

Ademais, quanto ao ritmo de dispêndio dos valores aprovados por esta cautelar, os pagamentos serão realizados a medida que haja a comprovação da necessidade do investimento pela Concessionária e estarão condicionados à avaliação da SRA. Os investimentos já realizados poderão compor a primeira parcela de pagamento. Assim, não haverá um pagamento único, mas sim em um processo contínuo onde os valores, até o montante aprovado, serão liberados de forma faseada permitindo um melhor acompanhamento da reconstrução do Aeroporto pela Agência.

13. No caso em tela, tem-se uma medida cautelar adotada pela ANAC que poderá, ou não, ser fruída em sua integralidade pela Fraport Brasil, a quem caberá comprovar a necessidade dos investimentos e/ou fluxo de caixa. Caberá à ANAC a validação da comprovação para, então, possibilitar a indenização à Concessionária com recursos do FNAC, uma vez que seja efetivamente aberto o crédito extraordinário em tela.

14. Em síntese, a reconstrução do Aeroporto Internacional Salgado Filho é prioritária para o governo federal, dada sua importância estratégica e os impactos diretos sobre a economia e a mobilidade da população. A ANAC, por meio de medidas cautelares, autorizou a liberação de recursos substanciais, totalizando R\$ 425.968.000,00 (quatrocentos e vinte e cinco milhões novecentos e sessenta e oito mil reais), com a exigência de comprovação dos investimentos realizados pela atual Concessionária do Aeroporto (Fraport Brasil). O acompanhamento criterioso desses dispêndios permitirá que os valores, custeados com recursos do FNAC, sejam liberados de forma gradual, garantindo a transparência e eficácia no processo de reconstrução. A colaboração interinstitucional e a aplicação ágil de recursos são essenciais para mitigar os impactos econômicos e sociais da calamidade e restabelecer a normalidade no estado do Rio Grande do Sul o mais rápido possível.

15. Atualmente, o próximo grande passo para a recuperação da aviação civil no Rio Grande do Sul será, a partir de 21 de outubro, a retomada de 70% da capacidade original de operações do Aeroporto Salgado Filho com oferta de até 128 pousos ou decolagens no complexo aeroportuário após obras de recuperação da pista de pousos e decolagens. A recuperação completa, de acordo com planejamento apresentado pela concessionária Fraport, ocorrerá em meados de dezembro, com retomada dos voos internacionais.

16. Concomitantemente a todas as iniciativas adotadas para restabelecer a conectividade aérea necessária para a recuperação da economia do Rio Grande do Sul, o Governo Federal e o setor aéreo seguem trabalhando em conjunto, por meio de seus órgãos oficiais e suas empresas e entidades, para ampliar a conectividade aérea no estado.

Atenciosamente,

TOMÉ FRANCA
Secretário Nacional de Aviação Civil



Documento assinado eletronicamente por **Tomé Barros Monteiro da Franca, Secretário Nacional de Aviação Civil**, em 19/09/2024, às 10:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.transportes.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&acao_origem=documento_conferir&lang=pt_BR&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **8834024** e o código CRC **1C3782BE**.



Referência: Processo nº 50020.005926/2024-15



SEI nº 8834024

Esplanada dos Ministérios Bloco R, - Bairro Zona Cívico Administrativ
Brasília/DF, CEP 70044-902
Telefone:

Criado por [ricardo.rocha](#), versão 9 por [rodequisson.carlos](#) em 16/09/2024 18:48:25.



MINISTÉRIO DA DEFESA
GABINETE DO MINISTRO
Esplanada dos Ministérios - Bloco "Q" - 9^o andar
70049-900 Brasília/DF
Tel.: (61) 3312-8707 – ministro@defesa.gov.br

OFÍCIO N° 12320/GM-MD

Brasília, na data de assinatura.

Ao Senhor
Ministro de Estado de Portos e Aeroportos
Esplanada dos Ministérios, Bloco R, 5º andar, sala 505
70044-902 Brasília/DF

Assunto: Calamidade Pública no Rio Grande do Sul – Disponibilização de Bases Aéreas.

Senhor Ministro,

1. Sobre o assunto em epígrafe, informo que, diante das dificuldades enfrentadas nos aeroportos da região, o Comando da Aeronáutica, em coordenação com a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), disponibilizou as Bases Aéreas de Canoas e de Santa Maria para a operação da aviação regular (linhas aéreas), dentro dos parâmetros de segurança requeridos, bem como, em termos de infraestrutura, as respectivas instalações dessas organizações militares, enquanto durar as restrições nos aeródromos civis.
2. Outrossim, cumpre evidenciar que a Força Aérea Brasileira continuará envidando todos os esforços para dar suporte às atividades humanitárias necessárias, priorizando o emprego dos seus meios para atuar na região.
3. Por fim, para esclarecimentos adicionais, coloco o Major Brigadeiro do Ar ANTONIO LUIZ GODOY SOARES MIONI RODRIGUES, Chefe de Gabinete do Comandante da Aeronáutica, à disposição por meio do telefone (61) 3966-9692 e/ou do e-mail: soaresalgsmr@fab.mil.br.

Atenciosamente,

JOSÉ MUCIO MONTEIRO FILHO
Ministro de Estado da Defesa



INTEGRANDO FORÇAS
PELO PAÍS



Documento assinado eletronicamente por **José Mucio Monteiro Filho, Ministro(a) de Estado da Defesa**, em 09/05/2024, às 17:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º, art. 4º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020 da Presidência da República.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.defesa.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, o código verificador **7106355** e o código CRC **760B6130**.

GABINETE DO MINISTRO/GM
NUP Nº67000.004038/2024-16

MINISTÉRIO DE PORTOS E AEROPORTOS

DESPACHO DECISÓRIO Nº 1/2024/ASSAD-MPOR/GAB-MPOR

Processo nº 50020.003223/2024-44

Interessado: Fraport Brasil S/A Aeroporto de Porto Alegre

1. Trata-se de diretriz de política pública voltada à otimização da infraestrutura aeroportuária disponível na região metropolitana de Porto Alegre/RS. Diante da indisponibilidade operacional do Aeroporto Internacional de Porto Alegre/Salgado Filho (SBPA), severamente impactado pelos alagamentos e inundações ocorridos nas últimas semanas, o Ministério da Defesa, a quem transmito meus sinceros agradecimentos, disponibilizou a Base Aérea de Canoas – BACO *"para a operação da aviação regular (linhas aéreas), dentro dos parâmetros de segurança requeridos, bem como, em termos de infraestrutura, as respectivas instalações dessas organizações militares, enquanto durar as restrições aos aeródromos civis"*.

2. O objetivo de tal medida é a utilização da Base Aérea de Canoas para a retomada imediata, ainda que parcial, dos serviços aéreos regulares de transporte de passageiros e carga até então processados por meio de SBPA. Nos termos apresentados pela unidade técnica, destaco o que segue.

16. Na avaliação desta unidade técnica, a solução apresentada pelo Ministério da Defesa constitui alternativa viável capaz de suprir a ausência de infraestrutura aeroportuária civil apta a suportar a retomada parcial das operações aéreas regulares na região metropolitana de Porto Alegre. Ainda que se trate de solução temporária, passível de continuidade até que SBPA disponha de condições operacionais adequadas, a medida permitiria o restabelecimento de voos em curtíssimo prazo, atendendo a localidade no atual momento de calamidade, desde que atendidos os requisitos regulamentares exigidos pela autoridade de aviação civil.

17. Cabe enfatizar, por oportuno, o caráter temporário da medida sob discussão, mesmo que sua duração seja por tempo ora indeterminado. No ano de 2023, o Aeroporto Internacional de Porto Alegre processou, aproximadamente, 7,5 milhões de passageiros. No mesmo ano, o aeroporto registrou um volume superior a 25 mil toneladas de carga. Dada a dimensão de suas operações, a existência de uma alternativa emergencial, tal qual a oferecida pela Base Aérea de Canoas, não retira a necessidade de que o Governo Federal envide todos os esforços para uma célere retomada das operações em SBPA, tão logo existam condições para tanto.

18. Adicionalmente, convém assinalar a exigência de que, embora realizadas em infraestrutura originariamente militar, as operações aéreas que se propõe viabilizar terão natureza civil. Logo, estarão sujeitas ao escopo regulatório da autoridade brasileira de aviação civil – ANAC. A relevância desse ponto reside nos rígidos padrões operacionais impostos pelos Regulamentos Brasileiros de Aviação Civil (RBAC), os quais, ressalva-se, não necessariamente coincidem com os procedimentos operacionais adotados no ambiente militar.

19. Em situação de normalidade, o compartilhamento de infraestrutura aeroportuária entre civis e militares demandaria um processo administrativo de zoneamento civil-militar^[2], definido por meio de portaria interministerial que segregaria as áreas exclusivas do sítio e identificaria os espaços de uso comum (i.e. pista de pouso e decolagem). Além disso, teria que ser definida pela União, por intermédio deste MPor, a outorga de exploração da infraestrutura aeroportuária civil^[3]. Por fim, seria necessária a homologação do aeroporto pela ANAC, após vistoria e confirmação do atendimento de todos os requisitos regulatórios vigentes.

20. Usualmente, a completa execução das etapas administrativas descritas acima levaria meses, o que, por óbvio, mostra-se incompatível com a situação de excepcionalidade e urgência enfrentada. O caráter emergencial da medida sob discussão impõe a execução de ações contingenciais, as quais exigirão flexibilidade por parte da autoridade civil e sua contraparte militar. Não obstante, na condição de formulador de políticas públicas para o setor de aviação civil, julga-se oportuno reforçar que as operações devem ser viabilizadas priorizando-se os aspectos de segurança

operacional (*safety*) e segurança contra atos de interferência ilícita (*security*).

21. Frente ao exposto, considera-se recomendável o envio de diretriz de política pública por parte deste ministério para que a ANAC adote as providências cabíveis para a viabilização de operações aéreas civis na Base Aérea de Canoas, transferindo provisoriamente, tanto quanto possível, as operações de SBPA para BACO.

3. Vistos e examinados os autos do Processo Administrativo nº 50020.003223/2024-44, considerando o reconhecimento pelo Congresso Nacional do estado de calamidade pública em parte do território nacional derivado de eventos climáticos no Estado do Rio Grande do Sul, assim como os elementos aduzidos na Nota Técnica nº 75/2024/DOPR-SAC-MPOR/SAC-MPOR (8374600), a qual acolho como parte integrante dessa decisão, em particular o Ofício nº 12320/GM-MD (8352845), expedido pelo Ministério da Defesa, ratifico as razões expostas para, no uso das atribuições legais e regulamentares, em especial aquelas constantes no artigo 1º, inciso IX, do Anexo I ao Decreto nº 11.354, de 1º de janeiro de 2022, **ESTABELECE autorização emergencial** para realização de serviços aéreos regulares na infraestrutura militar disponibilizada pelo Comando da Aeronáutica junto à Base Aérea de Canoas, em Canoas/RS, a qual comportará, temporariamente, a **transferência parcial das operações do Aeroporto Salgado Filho, independentemente de zoneamento civil militar**.

4. Destaco também os termos do PARECER n. 00075/2024/CONJUR-MPOR/CGU/AGU (8382294), que conclui pela viabilidade jurídica da solução ora apresentada, considerando a situação de calamidade formalmente reconhecida pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 36, de 07/05/2024, e o caráter emergencial das medidas necessárias para o enfrentamento da crise.

5. Fica imputado à pessoa jurídica Fraport Brasil S/A Aeroporto de Porto Alegre o dever de prestar serviços aeroportuários para voos de natureza civil, na Base Aérea de Canoas, mediante ressarcimento pelas despesas suportadas para o custeio das operações civis.

6. Oficie-se a Agência Nacional de Aviação Civil, para edição e execução do instrumento que viabilizará as operações civis junto à Base Aérea de Canoas pela pessoa jurídica Fraport Brasil S/A Aeroporto de Porto Alegre, destacando que se trata de transferência temporária e emergencial das operações do Aeroporto Internacional de Porto Alegre/Salgado Filho (SBPA), severamente impactado pelos alagamentos e inundações ocorridos nas últimas semanas. Caberá à ANAC, ainda, estabelecer o regime tarifário aplicável à operação.

7. Determino que seja dada ciência deste processo ao Tribunal de Contas da União.

8. À ASSAD-GM/MPOR, para adoção das providências cabíveis.

9. Por fim, ao final das providências administrativas acima referidas, restitua-se os autos à Secretaria Nacional de Aviação Civil, para acompanhamento e providências acerca da solicitação dos créditos extraordinários, de que trata essa medida.

SILVIO SERAFIM COSTA FILHO

Ministro de Estado de Portos e Aeroportos



Documento assinado eletronicamente por **Silvio Serafim Costa Filho**, **Ministro de Estado de Portos e Aeroportos**, em 17/05/2024, às 11:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.transportes.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&acao_origem=documento_conferir&lang=pt_BR&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **8383647** e o código CRC **5C47733A**.



Referência: Processo nº 50020.003223/2024-44



SEI nº 8383647

Esplanada dos Ministérios Bloco R, Sala 500 - Bairro Zona Cívico Administrativa
Brasília/DF, CEP 70044-902
Telefone: 2029-7080/2029-7090



NOTA TÉCNICA Nº 10/2024/SRA

1. ASSUNTO

1.1. Apresentação de esclarecimentos e respostas aos apontamentos formulados pela Procuradoria Especializada junto à ANAC no Parecer 106/2024/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (10393412), a respeito da viabilidade jurídica da proposta de aplicação de medida cautelar para conter os prejuízos decorrentes da inatividade do Aeroporto Internacional de Porto Alegre, viabilizando o início imediato de sua reconstrução, conforme Proposta de Ato (SEI nº 10289962) e Nota Técnica 7/2024/SRA (SEI nº 10289185).

2. REFERÊNCIA

- 2.1. Processo 00058.047564/2024-26
2.2. Proposta de Ato (SEI nº 10395370)

3. CONTEXTUALIZAÇÃO

3.1. Cuida-se de processo administrativo instaurado no âmbito desta Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos, a partir de requerimento protocolado pela Fraport Brasil S/A, veiculando sugestão de medida cautelar para conter situação crítica identificada no Aeroporto Internacional de Porto Alegre e viabilizar a imediata reconstrução da infraestrutura, após evento climático que interrompeu a totalidade das atividades aeroportuárias ali havidas.

3.2. Apresentada a proposta por meio da Nota Técnica nº 007/2024/SRA (10289185) e Minuta de Decisão 10289185, o processo foi encaminhado à Procuradoria Federal Especializada junto à ANAC, para análise de sua viabilidade e regularidade jurídica. Após procedimento específico de consulta e alinhamento interno junto à Advocacia-Geral da União, retornam os autos agora à área técnica contendo manifestação favorável da PFANAC, mas com sugestões de ajustes para aprimoramento da instrução técnica e processual.

3.3. Nesse sentido, pelo presente despacho, cumpre à Superintendência apresentar suas considerações e esclarecimentos acerca de cada apontamento feito no parecer jurídico, conforme sua alçada de competência.

4. ANÁLISE

I – Quanto à demonstração da situação de direito material que demanda atuação cautelar

4.1. Compreendida, pela Procuradoria Especializada, o escopo da proposta da SRA – uma medida urgente, extraordinária e precária que impeça o agravamento dos efeitos da inatividade aeroportuária, tanto para os usuários quanto para o contrato de concessão (e, por conseguinte, para suas partes, Concedente e Concessionária) – aprovou àquele órgão indicar a necessidade de constar dos autos, de maneira mais direta e expressa, o objeto de atuação da Agência por meio da cautelar. Nesse sentido, recomendou-se:

97. Postas assim as questões, é de se dizer que o cenário de indefinição declarada sobre os pressupostos necessários para fixação da existência de direito a reequilíbrio contratual demanda cautela nas justificativas e, principalmente, nos limites da medida cautelar pretendida, restrita aos fundamentos necessários à preservação do direito ameaçado.

98. Assim, conforme posicionamento firmado no PARECER n. 00112/2024/PROT/PFEANAC/PGF/AGU, após o juízo de cognição sumária, a área técnica deve sopesar a sua justificativa no enfrentamento do dano. Diante das incertezas apresentadas pela área técnica, é imperioso que se demonstre nos autos, de forma inequívoca, que a situação de direito material está em perigo, de forma a demandar uma providência imediata ou num curto espaço de tempo. Significa dizer, nesse sentido, que o que parece justificar e fundamentar a medida cautelar é o próprio enfrentamento de um perigo maior. No mesmo sentido, deverá ser demonstrado que tal medida terá o condão de cessar situação de risco ou ameaça à segurança das operações, aos direitos dos usuários e à integridade física ou patrimonial de terceiros, na forma autorizada pela Lei n. 11.182, de 2005. Trata-se, portanto, do enfrentamento do segundo requisito apresentado - perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo - cuja análise segue no próximo item.

.....

105. Já nesse ponto cabe-nos antecipar um apontamento crucial. Conforme raciocínio empreendido neste item e no anterior, a evidência da probabilidade do direito se confunde, em larga medida, com o dever de preservação do bem público cujo dano se protraí reconhecidamente no tempo. Assim, ao revés de se ancorar na existência de direito ao reequilíbrio - que pode se apresentar numa perspectiva muito remota a depender da hipótese ainda estudada pelo poder concedente -, a atuação imediata apresentada se fundamenta no próprio dever de preservação e manutenção do aeródromo público.

106. Equacionar a questão nesse ponto é crucial para avaliarmos os limites da medida cautelar proposta. Isso porque a liberação de eventuais valores nesse universo deve estar diretamente ligada àquilo que a concessionária denominou "reconstrução do aeroporto", enquanto fundamento jurídico imediato de seu deferimento, e não à "perda de receita" ou fundamento correlato, na medida em que esta última estaria mais ligada à probabilidade mais evidente do direito ao reequilíbrio, ainda inconsistente no presente momento investigativo.

107. Diante disso, e respeitada a competência da área técnica para avaliação e fixação dos cálculos e valores decorrentes da intervenção cautelar, recomenda-se sua estrita vinculação às atividades necessárias à manutenção do bem público em

perigo, dada a centralidade do dever de reconstrução como fundamento da medida liminar proposta.

.....

13. Aqui vale reforçar o entendimento de que cabe à área técnica se certificar que todos os valores eventualmente liberados estejam diretamente vinculados às atividades necessárias à manutenção do bem público em perigo, dada a centralidade do dever de reconstrução como fundamento da medida liminar proposta.

114. A área técnica cuidou de justificar os valores propostos, conforme se vê dos itens 9.8.3 e seguintes da Nota Técnica nº 7/2024/SRA. Caberá à Diretoria, e consideradas as recomendações ora espostas, avaliar a suficiência da motivação e a sua aderência ao arcabouço fático e normativo vigente.

4.2. Ainda sobre isso, mais à frente, o parecer solicita “(152.) no tocante aos valores referentes à viabilização da operação do aeroporto, que se esclareça expressamente nos autos que não se trata, a hipótese, de antecipação de valores referentes a perda de receitas, conforme consta do pedido da concessionária”.

4.3. Em sua manifestação anterior, esta SRA registrou que a Concessionária Fraport solicitou cautelarmente o montante de R\$ 362.022.000,00 (trezentos e sessenta e dois milhões e vinte e dois mil reais) para fins de reconstrução do ativo, e mais R\$ 197.643.000,00 (cento e noventa e sete milhões seiscentos e quarenta e três mil reais), a título de valores de perda de receita até o final de 2024.

4.4. No seu exercício avaliativo, ainda que preliminar, a área técnica chancelou a primeira parcela, na importância pleiteada, mas ressaltou, para estimativa de perda de receita, a conveniência de se considerar o montante de R\$ 63.946.000,00 (sessenta e três milhões, novecentos e quarenta e seis mil reais), tendo em vista documentos produzidos anteriormente pela própria concessionária.

4.5. Justificou-se, naquela ocasião, que esses valores garantiriam à Concessionária “a possibilidade de manutenção das atividades inerentes à operação aeroportuária durante o período de reconstrução do ativo aeroportuário, sem a necessidade de se adentrar, no momento, na análise das expectativas de receitas que teriam sido frustradas em decorrência da paralização das operações”.

4.6. Tal montante foi calculado com base no Fluxo de Caixa projetado pela Concessionária (Anexo Carta SBPA-ANAC-REG-240612-001 (10160216), e resulta da projeção das despesas e custos operacionais somados entre o mês de maio, em que houve a interrupção da operação da prestação dos serviços no aeroporto de Porto Alegre, e o encerramento do ano de 2024, quando há certa perspectiva de haver condições de retomada das operações.

4.7. Dessa forma, atendendo à recomendação jurídica, cumpre à SRA registrar expressamente que o montante calculado não tem o objetivo de realizar, por si só, a recomposição das perdas financeiras decorrentes da frustração de receitas no período de inatividade aeroportuária, mas sim garantir a continuidade das operações residuais e administrativas da Concessionária pelo período mencionado, ao passo em que dá prosseguimento aos investimentos necessários para as obras de reconstrução do ativo e recomposição das operações aeroportuárias.

II – Quanto à real necessidade da medida cautelar em detrimento de outras soluções contratuais, como a extinção da outorga

4.8. Dando seguimento ao exame dos requisitos necessários à imposição da cautelar, a PFANAC suscitou a necessidade de a SRA afastar alternativas contratuais para solução da crise decorrente da paralisação aeroportuária, notadamente, a possibilidade de se extinguir a outorga. Nesse sentido, afirmou-se o seguinte:

121. À luz dessas considerações, recomenda-se seja reforçada a justificativa técnica para afastar, desde logo, a hipótese de impossibilidade absoluta de continuidade da execução contratual e, em consequência, afastar a opção de extinção do contrato de concessão.

122. Ressalta-se, ainda, que a justificativa deve ser robustecida como motivação da medida cautelar que se propõe. A partir do comando do art. 20 da LINDB, entende-se necessário deixar registrado nos autos a adequação da medida cautelar, levando em conta as alternativas legais e contratuais disponíveis. Isso inclui considerar a possibilidade de extinção do contrato de concessão, com avaliação dos custos envolvidos e os possíveis efeitos positivos e negativos, além de analisar as consequências práticas da decisão escolhida.

123. De toda sorte, ressalvada a recomendação de complementação da justificativa da adequação da medida cautelar, face a outras opções existentes, inclusive eventual extinção do contrato de concessão, verifica-se a partir da justificativa técnica referenciada acima que a SRA apresentou motivação para a decisão de se adotar a medida cautelar. Compete à Diretoria a avaliação quanto à suficiência da justificativa para viabilização da medida proposta.

4.9. Sobre o assunto, importa à SRA registrar que os trabalhos para conclusão definitiva quanto ao dano verificado, bem como os custos de reconstrução estão sendo realizados, mas não há dúvidas sobre a capacidade de se reconstruir a infraestrutura aeroportuária para o estado anterior ao evento.

4.10. Ademais, iniciar precocemente discussões sobre o cabimento da extinção contratual no caso concreto interferiria diretamente na atividade de reconstrução da infraestrutura, já que a Concessionária é o ator que dispõe de maior capacidade técnica de execução desta obra no menor prazo possível, e que seria, por óbvio, desincentivada para tal num cenário de processo contencioso de extinção contratual em curso.

4.11. Entende-se que a gravidade da situação identificada no Aeroporto Internacional de Porto Alegre e a urgência de seu enfrentamento pelo Poder Público não apenas justificam como incentivam a imediata adoção da medida cautelar, num movimento dinâmico e eficiente a cargo do titular constitucional do serviço público, sem que seja necessário ou adequado repercutir, de maneira segura, sobre o futuro da gestão contratual. Há, portanto, de se minorar o quanto antes as perdas experimentadas pelos usuários do serviço aeroportuário na região, sem que isso represente abdicação de providências contratuais ulteriores.

4.12. Não por outro motivo, fez-se constar na Nota Técnica a seguinte ressalva:

(n)ão constitui escopo desta Nota Técnica o enfrentamento da possibilidade de extinção do Contrato de Concessão nº 001/ANAC/2017-SBPA no caso de desastre climático reconhecido como evento de força maior, dada a falta de pertinência temática e a intempestividade de digressões a esse respeito. Por essa razão, as referências a essa possibilidade são postas a título meramente ilustrativo e a fim de assegurar uma visão mais planificada e completa de cenários e alternativas, mas não antecipa qualquer juízo de valor da área técnica sobre a plausibilidade de um eventual desfazimento da outorga.

4.13. Quer-se dizer: pela cautelar a SRA não está, desde já, rejeitando a pertinência de outros remédios contratuais. Antes disso, buscou-se indicar a necessidade de resposta imediata e urgente a despeito dessas alternativas, que demandarão tempo de maturação, construção e execução, a exemplo da própria revisão extraordinária pleiteada pela concessionária, que inaugurou o presente processo administrativo.

4.14. De todo modo, apesar de ratificar o temor de soar imprudente ou extemporânea uma antecipação de análise quanto à possível extinção da concessão, a fim de prestar os esclarecimentos suscitados pela i. Procuradoria, esta área técnica esclarece que eventual interrupção precoce do contrato atual importaria, necessariamente, no cabimento de indenização à Concessionária atual pelos investimentos realizados em bens reversíveis não amortizados, conforme preceitua o art. 36 da Lei 8.987/1995.

4.15. Destarte eventual discussão jurídica acerca da modalidade de extinção antecipada a ser aplicada ao caso concreto, haveria a necessidade de recomposição, à título de indenização, nos termos do contrato de concessão, ao menos dos investimentos realizados e já registrados pela Concessionária no seu Ativo Intangível, nos casos de extinção em comum acordo ou com causa atribuível à Concessionária, ou do saldo devedor dos financiamentos somados aos custos de mobilização e investimentos realizados com capital próprio, para os casos atribuíveis ao Poder Concedente.

4.16. Nesse sentido, nos termos da Resolução ANAC nº 533, de 7 de novembro de 2019, que trata da metodologia de cálculo aplicável aos casos de caducidade, relicitação e falência, a indenização deve ser calculada com base no Custo Histórico Corrigido – CHC dos ativos aeroportuários, ou seja, o valor de aquisição (registro contábil) amortizado e atualizado monetariamente pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA.

4.17. Para o caso da Fraport Brasil S.A. – Concessionária do Aeroporto de Porto Alegre, isso implicaria ajuste de um ativo contábil registrado que, em 31 de dezembro de 2023, somava um montante, já amortizado (sem atualização monetária), de cerca de R\$ 1.6 bilhão, conforme pode-se observar na tabela abaixo, extraída das demonstrações contábeis da Companhia.

11. Intangível

	Infraestrutura							
	Em Andamento	Em Operação	Outorga Concessão	Custos s/ Empresários	Margem de Construção	Software	Adiant. a Fornecedores	Total
Saldo em 31.12.2021	524.529	991.782	300.945	65.997	13.825	14.120	382	1.911.580
Aquisição	33.242	1.350	-	39.327	464	-	85	74.468
Transferências	(524.773)	620.443	-	(100.260)	-	4.390	-	-
Baixas	-	(673)	-	-	-	-	-	(673)
Amortização	-	(33.151)	(5.522)	-	-	(7.097)	-	(45.770)
Re mensuração do ajuste a valor presente	-	-	(28.886)	-	-	-	-	(28.886)
Saldo em 31.12.2022	32.998	1.579.751	266.537	5.064	14.289	11.613	467	1.910.719
Aquisição	70.700	485	-	2.855	1.072	-	2.377	77.489
Transferências	(46.769)	67.194	-	(7.919)	(15.361)	2.855	-	-
Baixas	-	(1.248)	-	-	-	-	-	(1.248)
Amortização	-	(48.994)	(6.058)	-	-	(8.192)	-	(63.244)
Saldo em 31.12.2023	56.929	1.597.188	260.479	-	-	6.276	2.844	1.923.716

Ativo Intangível não amortizado – DF

4.18. Assim, em que pese a impossibilidade de se mensurar, com as informações de momento, o valor que poderia ser descontado ou acrescentado de eventual indenização devida à Fraport em caso de encerramento do contrato de concessão, e sem prejuízo dos procedimentos e ajustes de cálculo de indenização aplicáveis, importa mencionar que eventual indenização devida pelos investimentos nos bens reversíveis não amortizados teria como ponto de partida de cálculo o valor de R\$ 1,6 bilhão, ainda a ser corrigido monetariamente, montante bem superior ao valor da medida cautelar ora proposta.

4.19. Ademais, não obstante a discussão sobre eventual indenização devida à Fraport, destaca-se que em qualquer cenário que se possa vislumbrar, com ou sem o prosseguimento da concessão atual, há a necessidade imperativa, premente e urgente de realização dos investimentos para reconstrução da infraestrutura com o intuito de retomada da prestação do serviço público aeroportuário em ativo público que atende grande parte da região sul do país.

4.20. Ainda, a extinção da concessão atual, neste momento, implicaria não só a necessidade imediata de substituição da Fraport como agente responsável pela reconstrução do ativo, e que, vale destacar, já se encontra mobilizada para tanto, como também no início de novas discussões e procedimentos no sentido de viabilizar a saída indenizada da atual Concessionária e o novo regime de administração sobre o ativo.

4.21. Por essa razão, entende-se que a extinção antecipada da concessão, nos termos atuais, causaria a absorção de ônus ainda maior ao Poder Público, tanto pelo custo regulatório incalculavelmente superior, quanto também pela necessidade de desembolso pela União para recolhimento, junto à Fraport, da indenização devida pelos investimentos realizados nos bens reversíveis não amortizados, além dos valores necessários para a reconstrução da infraestrutura aeroportuária.

III – Quanto à reversibilidade da medida cautelar

4.22. Tendo em vista a necessidade de a medida cautelar sugerida não pender à definitividade, resguardada a possibilidade de retorno de Concedente e Concessionária à situação anteriormente estabelecida, com consequente desfazimento do pagamento antecipado, na linha do que esta Superintendência já havia admitido em suas análises e proposições, a Procuradoria requereu aprofundamento dos mecanismos que poderiam ser utilizados para tal finalidade.

4.23. Nesse sentido, solicitou-se, de um lado, que seja obtida pela Diretoria Colegiada a aquiescência da Concessionária com o seu dever de restituir ao erário os valores que se pretende antecipar, a título cautelar. De outra banda, registrou-se a necessidade de a SRA identificar “os créditos que deverão ser compensados nos exatos valores necessários à reversibilidade da medida. Na eventualidade da insuficiência de créditos passíveis de compensação, recomenda-se a criação de outros mecanismos assertivos para a devolução dos respectivos valores, como possibilidade de emissão de GRU para o recolhimento do débito, fixando os respectivos prazos e estabelecendo as consequências para eventual descumprimento, pela concessionária”.

4.24. De pronto, não cabe à Superintendência enveredar sobre a sugestão posta ao crivo da Diretoria, quanto à subscrição de termo de compromisso consentâneo à Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro. Registra-se, porém, que a SRA não conjecturou sobre qualquer mecanismo negocial para cumprimento ou execução da cautelar por fiar-se integralmente na sua autoexecutoriedade, atributo inclusive rememorado pela Procuradoria em seu parecer. Ainda assim, para melhor visualização dos atos e documentos propostos, fez-se constar na minuta em anexo o parágrafo 3º do artigo 7º, na linha da sugestão jurídica, sem prejuízo da avaliação de conveniência e oportunidade do Colegiado superior sobre o assunto.

4.25. Já a respeito da prospecção de valores para fins de futura e eventual compensação, cuida-se de tema que não escapou à avaliação crítica da predita Nota Técnica nº 07/2024/SRA.

4.26. Naquele parecer técnico, em capítulo justamente dedicado à reversão da cautelar, foi indicada de imediato uma fonte principal de créditos da Concessionária Fraport junto ao FNAC que poderia ser utilizada para fins de compensar o então valor de R\$ R\$ 425.968.000,00 proposto: os créditos de reequilíbrio decorrente de custos suportados pela Concessão por conta da pandemia de COVID-19, já decididos, reconhecidos e liquidados, em definitivo, pela Agência Nacional de Aviação Civil. Tais créditos, atualizados até o dia 8 de agosto deste ano, somam a importância total de 295.385.112,19 (duzentos e noventa e cinco milhões de reais, trezentos e oitenta e cinco mil, cento e doze reais e dezenove).

4.27. Além disso, cumpre ressaltar que, conforme explanado na Nota Técnica nº 07/2024/SRA, em caso de reversão da medida cautelar e persistência de resíduo em favor do erário após a compensação com os reequilíbrios já deferidos, haveria outras possibilidades de satisfação do crédito público, como, a título de exemplo, mencionou-se a imposição de recolhimento pela Fraport de uma Contribuição ao Sistema Extraordinária, nos moldes das contribuições implementadas em outras decisões de reequilíbrios em favor do Poder Concedente dentro de outros contratos de concessão do setor.

4.28. Desdobrando, para fins argumentativos, essa hipótese, após eventual compensação do valor a ser ressarcido com aqueles créditos atuais já liquidados, acima mencionados, ainda haveria resíduo a pagar de cerca de R\$ 130 milhões, justamente o que seria quitado por meio da criação de uma contribuição extraordinária anual.

4.29. Indo além, para ilustrar a capacidade de pagamento desta eventual contribuição pela Concessionária, observa-se pelos dados históricos da concessão que, em termos de geração de caixa, o EBITDA (indicador contábil de performance operacional) anual auferido pela Fraport com a operação do Aeroporto Internacional de Porto Alegre foi, no ano-exercício de 2023, de R\$ 182 milhões.

	2020	2021	2022	2023
Receita Líquida	127.123	165.055	247.190	297.978
Opex	-92.912	-103.477	-106.354	-115.612
EBITDA	34.211	61.578	140.836	182.365

4.30. Conforme observado na tabela acima, antes do evento de força maior em discussão que ensejou a inatividade do aeroporto, a Concessionária demonstrou capacidade robusta de geração de caixa, suficiente para financiar seus custos e despesas da operação, mesmo no período de crise da pandemia da COVID-19, além de agregar valor para a quitação das suas obrigações de pagamento das Contribuições ao Sistema e de juros e amortização junto aos seus financiadores.

4.31. Importa relembrar que originariamente a concessão do aeroporto de Porto Alegre possuía a exigência de recolhimento de uma Contribuição Fixa anual, ainda que com carência nos 5 anos iniciais do contrato e mecanismo de *ramp-up* entre o 6º e o 10º ano. Nesse sentido, em decorrência dos bons resultados da operação, a Fraport foi capaz de realizar, em dezembro de 2022, a quitação integral dessas contribuições junto ao Fundo Nacional de Aviação Civil - FNAC.

Período	Valor
Primeiro ao quinto ano	-
Sexto ano	1.017.074 (um milhão, dezessete mil, setenta e quatro reais)
Sétimo ano	2.034.149 (dois milhões, trinta e quatro mil, cento e quarenta e nove reais)
Oitavo ano	3.051.223 (três milhões, cinquenta e um mil, duzentos e vinte e três reais)
Nono ano	4.068.297 (quatro milhões, sessenta e oito mil, duzentos e noventa e sete reais)
Décimo ano até o vigésimo quinto ano	5.085.371 (cinco milhões, oitenta e cinco mil, trezentos e setenta e um reais)

Tabela – Contribuição Fixa Original do Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional de Porto Alegre (Data Base: março/2017)

4.32. Diante disso, entende-se plenamente viável que, em última necessidade, possa ser realizada a compensação do montante da diferença de R\$ 130 milhões por meio da pulverização deste montante em parcelas anuais, ao longo dos 18 anos restantes do contrato de concessão atual.

4.33. Ademais, cabe ressaltar que se encontram em processo de análise nesta Agência outros pleitos de revisão extraordinária do contrato de concessão, a exemplo do pleito de desequilíbrio econômico financeiro em razão da cobrança de Imposto Territorial Urbano – IPTU pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre/RS, que ensejou proposta de acordo pendente de exame no âmbito da PFEANAC, e das perdas decorrentes dos efeitos da pandemia da COVID-19 no ano de 2024. Tais pleitos poderão ensejar novos créditos devidos à Concessionária, ainda em montante a ser calculado, e que, caso deferidos, poderão também ser abatidos em eventual reversão da medida cautelar proposta.

4.34. Em outro cenário, conforme já exposto anteriormente, em caso de não continuidade das atividades operacionais e encerramento precoce da concessão, independentemente da modalidade de extinção, a Fraport faria jus ao recebimento da indenização pelos investimentos realizados em bens reversíveis não amortizados. Nessa ocasião, os valores seriam plenamente satisfeitos por meio de mecanismo de encontro de contas entre o montante indenizável e os créditos em favor do Poder Público.

4.35. Para a Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos, essas alternativas apresentam-se com assertividade suficiente para conferir ao Poder Concedente confiança quanto à reversibilidade da cautelar. De todo modo, caso a Diretoria Colegiada, no seu exame e deliberação, considere insuficientes ou precários esses créditos apontados, é factível que reduza o valor da cautelar até o limite da quantia exata já mapeada, na linha do parecer jurídico. Nada obstante, é dever desta área técnica ratificar a relevância do valor originalmente proposto anteriormente, primando assim pelo objetivo final da cautelar e não por seus desdobramentos ou potencial revisão. Por essa perspectiva, a SRA crê tecnicamente que é relevante a disponibilização de recurso suficiente para início da reconstrução do aeroporto, ainda que permaneça em aberto, para oportuna e futura decisão, alguns aspectos sobre efeitos fáticos e jurídicos dessa medida, pois, salvo melhor juízo, não é ela um fim em si mesmo, mas instrumento de consecução de bem jurídico maior, cuja tutela não pode escapar à Agência Reguladora.

IV – Demais ajustes redacionais e de forma na Proposta de Decisão

4.36. Para além das ressalvas e sugestões acima reunidas, o parecer jurídico também apresentou considerações relevantes sobre os aspectos de forma e redação da Minuta de Decisão produzida pela área técnica. Nestas, solicitou-se revisão dos “considerandos” do ato, a fim de melhor adequá-lo ao contexto jurídico e processual, além de ajustes em dispositivos específicos, que deveriam espelhar melhor as questões de mérito apontadas pela PFANAC, notadamente artigos 1º e 2º, que cuidam do escopo e objeto da cautelar, além do artigo 6º, quanto à sua reversibilidade.

4.37. Acerca disso, artigos constantes da proposta de ato foram modificados conforme sugerido (10395370) pela Procuradoria. As alterações podem ser acompanhadas conforme tabela esquematizada que segue:

RECOMENDAÇÃO	AÇÃO
143. Ainda quanto à competência, na análise da minuta, sugere-se a inclusão da remissão ao Art. 8º, inciso I, da Lei n. 11.182, de 2005, na ementa do documento apresentado.	Incluído
144. Na sequência, sugere-se seja acrescida na minuta, depois da remissão ao Decreto nº 7.624, de 22 de novembro de 2011, a referência ao art. 45, da Lei n. 9.784, de 1999, e aos arts. 15 e 300, do Código de Processo Civil - Lei n. 13.105, de 2015.	Incluído
145. Quanto às justificativas apresentadas na minuta, recomenda-se a exclusão do segundo considerando que aponta a "impossibilidade de aplicação ordinária dos procedimentos regulamentares de Revisão Extraordinária dos Contratos de Concessão de Aeroportos, conforme exposto na Nota Técnica 007/2024/SRA"	Excluído
147. Primeiramente para registrar que pressuposto para a necessidade de atuação do Poder Público é a caracterização do aeródromo como bem público federal e na natureza pública do serviço de infraestrutura aeroportuária. Considerando	Incluído

148. De outro lado, da justificativa apresentada nos itens 9.8.4 a 9.8.6 verifica-se que os principais objetivos da medida são a viabilização da reconstrução do aeroporto, por meio da liberação do montante de R\$ 362.022.000,00 (trezentos e sessenta e dois milhões e vinte e dois mil reais) e a viabilização da manutenção das atividades inerentes à operação aeroportuária durante o período de reconstrução do ativo, por meio da liberação do montante de R\$ 63.946.000,00 (sessenta e três milhões, novecentos e quarenta e seis mil reais), totalizando o valor de R\$ 425.968.000,00 (quatrocentos e vinte e cinco milhões e novecentos e sessenta e oito mil reais). Considerando	Incluído
150. Recomenda-se, ainda, que se inclua, nos considerandos da minuta, a referência à Consulta formulada pela Secretaria Especial de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, por meio do Ofício N° 282/2024/GABIN/SAJ/CC/PR, de 18 de julho de 2024 e ao PARECER n. 00112/2024/PROT/PFEANAC/PGF/AGU e respectivos despachos de aprovação, DESPACHO n. 00100/2024/CFREG/SUBCONSU/PGF/AGU, DESPACHO n. 00037/2024/PGF/AGU e DESPACHO DO MINISTRO CHEFE DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO SUBSTITUTO N° 308, do Ministro Chefe da Advocacia-Geral da União Substituto	Incluído
151. recomenda-se a alteração da redação dos artigos Art. 1º e Art. 2º para prever que o objeto da medida cautelar é a viabilização da reconstrução do aeroporto, por meio da liberação do montante de R\$ 362.022.000,00 (trezentos e sessenta e dois milhões e vinte e dois mil reais) e a viabilização da manutenção das atividades inerentes à operação aeroportuária durante o período de reconstrução do ativo, por meio da liberação do montante de R\$ 63.946.000,00 (sessenta e três milhões, novecentos e quarenta e seis mil reais), totalizando a liberação do valor de R\$ 425.968.000,00 (quatrocentos e vinte e cinco milhões e novecentos e sessenta e oito mil reais).	Incluído
153. ..., sugere-se seja revisitada a redação do Parágrafo único do Art. 6º , para deixar evidente a possibilidade de modificação ou revogação unilateral da medida, como sucedâneo da sua própria característica de autoexecutoriedade.	Incluído
154. Por fim, quanto à redação dos § 1º e § 2º do Art. 6º (sic), reitera-se o recomendado nos itens 127-129 e 135- 137 desta manifestação que trataram da reversibilidade da medida cautelar, ao tempo em que sugere-se a respectiva adequação da redação dos referidos parágrafos (128. Nesse sentido, em termos processuais, desde já recomenda-se fortemente que a medida cautelar seja condicionada à concordância da concessionária de que, no caso de eventual revogação da cautelar ou reconhecimento da inexistência do direito ao reequilíbrio, ou, ainda, da existência de reequilíbrio a menor, os valores serão imediatamente recompostos ao Poder Público.	Incluído

5. CONCLUSÃO

5.1. Diante de todo o exposto, implementadas as alterações indicadas no parecer, conforme as possibilidades e limites técnicos da Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos e e com a ressalva contida no parágrafo 4.24, bem como, prestados os esclarecimentos necessários para avanço do procedimento no âmbito da ANAC, encaminha-se o processo à Presidência, para análise e submissão do tema ao Colegiado, considerando a delegação de competência de que trata a Portaria nº 14.628, de 16 de maio de 2024. Ademais, solicita-se seja conferida tramitação prioritária ao presente feito, dada a reconhecida necessidade de atuação urgente do Poder Público em face da crise de infraestrutura vivenciada na região Sul do Brasil, ante a paralisação das atividades do Aeroporto Internacional de Porto Alegre.

5.2. A SRA permanece a disposição para demais esclarecimentos e providências necessárias.



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Lima e Silva Falcão**, Gerente de Revisão Extraordinária, Informações e Contabilidade, em 09/08/2024, às 09:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Felipe Murad Romano**, Coordenador de Assuntos Contábeis e Financeiros, em 09/08/2024, às 09:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Jacqueline de Azevedo Silva**, Gerente Outorgas de Infraestrutura Aeroportuária, em 09/08/2024, às 10:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Gisela Biacchi Emanuelli, Coordenador(a) de Conformação Interna em Concessões**, em 09/08/2024, às 10:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Agostinho Moura dos Santos, Coordenador(a) de Revisão Extraordinária**, em 09/08/2024, às 10:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Renan Essucy Gomes Brandão, Superintendente de Regulação Econômica de Aeroportos**, em 09/08/2024, às 12:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **10403000** e o código CRC **AB482B74**.



DECISÃO Nº 683, DE 23 DE AGOSTO DE 2024

Aplica medida cautelar para viabilização da reconstrução do Aeroporto Internacional de Porto Alegre (RS).

A DIRETORIA COLEGIADA DA AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - ANAC, no exercício da competência que lhe foi outorgada pelo art. 11, incisos IV e V, da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, tendo em vista o disposto nos arts. 8º, inciso I, da mencionada Lei, 18 do Decreto nº 7.624, de 22 de novembro de 2011, 45 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, e 15 e 300 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil - CPC);

Considerando o estabelecido na Seção III - Da Revisão Extraordinária do Capítulo VI – Do Equilíbrio Econômico-Financeiro do Contrato de Concessão nº 001/ANAC/2017 - SBPA, referente à concessão dos serviços públicos para ampliação, manutenção e exploração da infraestrutura aeroportuária do Aeroporto Internacional de Porto Alegre, localizado em Porto Alegre (RS);

Considerando que o Aeroporto Internacional de Porto Alegre (RS) ostenta natureza de bem público federal, afetado ao serviço de infraestrutura aeroportuária e como tal, requer a necessidade de atuação do Poder Público Federal;

Considerando o caráter excepcional e urgente de conter as perdas econômicas em andamento na Concessão do Aeroporto Internacional de Porto Alegre (RS);

Considerando a necessidade de assegurar o restabelecimento célere das operações aéreas e aeroportuárias no Aeroporto Internacional de Porto Alegre (RS);

Considerando a necessidade de viabilizar a urgente reconstrução do aeroporto; e

Considerando o que consta do processo nº 00058.047564/2024-26, deliberado e aprovado na 2ª Reunião Deliberativa Extraordinária, realizada em 23 de agosto de 2024,

DECIDE:

Art. 1º Adotar medida cautelar para viabilização da reconstrução do Aeroporto Internacional de Porto Alegre (RS) e retomada das atividades aeroportuárias, após evento climático de força maior ocorrido na cidade de Porto Alegre (RS), que comprometeu a continuidade da prestação dos serviços e a solvência da concessionária.

Art. 2º A medida cautelar de que trata o art. 1º desta Decisão será efetivada por meio de pagamento de valor à concessionária, a título de antecipação de parte do montante a ser recomposto em sede de eventual revisão extraordinária do Contrato de Concessão, após prévia anuência do Ministério de Portos e Aeroportos e condicionada à avaliação da Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos - SRA desta Agência.

Parágrafo único. Para os fins do *caput*, fica estipulado o valor de R\$ 425.968.000,00 (quatrocentos e vinte e cinco milhões, novecentos e sessenta e oito mil reais), decorrente da composição das seguintes parcelas:

I - R\$ 362.022.000,00 (trezentos e sessenta e dois milhões e vinte e dois mil reais), para fins

de reconstrução da infraestrutura aeroportuária; e

II - R\$ 63.946.000,00 (sessenta e três milhões, novecentos e quarenta e seis mil reais), para manutenção das atividades aeroportuárias durante o período de reconstrução do ativo.

Art. 3º No prazo máximo de 30 (trinta) dias, a contar da efetivação da medida cautelar adotada, a Concessionária deverá apresentar à SRA:

I - a forma de cálculo e as razões de decisão do limite da cobertura contratada por meio da Apólice de Seguros nº 17.96.0010135.28, referente ao risco nomeado e operacional;

II - os desembolsos já realizados pela Concessionária para fins de reconstrução e operação do ativo aeroportuário, bem como pagamentos que não se relacionam à operação do aeroporto;

III - o detalhamento das estimativas mais atuais dos custos totais para reconstrução e operação do ativo aeroportuário, bem como o cronograma de execução; e

IV - a documentação prevista na Resolução nº 528, de 28 de agosto de 2019.

Art. 4º Recebidas as informações de que tratam o art. 3º desta Decisão, ou transcorrido o prazo ali indicado, a SRA:

I - decidirá pela necessidade ou não de concessão de novo prazo à Concessionária para aperfeiçoamento e complemento da instrução processual;

II - definirá, conforme o caso, as medidas de acompanhamento dos investimentos e obras necessários à recuperação do Aeroporto Internacional de Porto Alegre (RS) e à recomposição dos níveis de serviço; e

III - dará tramitação prioritária ao processo de revisão extraordinária do contrato, com base nas melhores informações disponíveis, sem prejuízo de consultas a outros agentes econômicos relevantes à formação do convencimento da autoridade julgadora.

Art. 5º O ato que decidir, em definitivo, o pleito de revisão extraordinária do Contrato de Concessão deverá endereçar o tratamento a ser dado à medida cautelar e a repercussão de seus efeitos jurídicos enquanto esteve vigente.

Art. 6º A medida cautelar de que trata esta Decisão poderá ser modificada ou revogada a qualquer tempo, por recomendação da SRA à Diretoria Colegiada, se revistos, alterados ou extintos os pressupostos e fatos que ensejaram sua aplicação.

Parágrafo único. A modificação ou revogação da medida de que trata o *caput* é ato exclusivo e unilateral da ANAC e, como tal, prescindirá de prévia oitiva à Concessionária.

Art. 7º Em caso de modificação ou revogação da medida cautelar de que trata esta Decisão ou se decidida, na forma do art. 6º, revisão extraordinária em valor inferior àquele previsto no art. 2º, a SRA deverá conduzir procedimento de apuração de haveres e deveres entre Concessionária e Poder Concedente.

§ 1º Se no procedimento de que trata o *caput* for apurado dever de ressarcimento da Concessionária, esta será intimada para, no prazo de 30 (trinta) dias a contar do recebimento da intimação, providenciar a restituição dos valores à União.

§ 2º Eventuais créditos que a Concessionária disponha junto ao Fundo Nacional de Aviação Civil - FNAC poderão ser utilizados para compensação, após autorização prévia do Ministério de Portos e Aeroportos.

§ 3º Para os fins deste artigo, a medida cautelar ficará condicionada à formalização da concordância expressa e irrevogável da Concessionária com o procedimento de apuração de haveres e deveres de que trata o *caput*.

Art. 8º Esta Decisão entra em vigor na data de sua publicação.

TIAGO SOUSA PEREIRA

Diretor-Presidente Substituto



Documento assinado eletronicamente por **Tiago Sousa Pereira, Diretor-Presidente, Substituto**, em 23/08/2024, às 15:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **10464436** e o código CRC **CA2AB7C7**.

Referência: Processo nº 00058.047564/2024-26

SEI nº 10464436



MINISTÉRIO DE PORTOS E AEROPORTOS
SECRETARIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
COORDENAÇÃO-GERAL DE GESTÃO E ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL

NOTA TÉCNICA Nº 13/2024/CGGAI - SAC - MPOR/SAC-MPOR

Brasília, 29 de agosto de 2024.

PROCESSO Nº 50020.005662/2024-91

INTERESSADO: ANA LYDIA DA NÓBREGA OLIVEIRA DE MELO

1. ASSUNTO

1.1. Abertura de crédito extraordinário para viabilizar a reabertura do Aeroporto Internacional Salgado Filho, em Porto Alegre/RS.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO DO PEDIDO

2.1. A recente crise hídrica que assolou o Rio Grande do Sul, culminando em inundações e deslizamentos de terra em larga escala, provocou danos significativos à infraestrutura do estado, em especial ao setor de transportes. Dentre as diversas infraestruturas afetadas, o Aeroporto Internacional Salgado Filho (SBPA), em Porto Alegre, destaca-se pela sua importância estratégica para a conectividade regional e nacional.

2.2. A gravidade da situação demandou uma resposta imediata do governo. Para garantir a continuidade do transporte aéreo e facilitar a logística de ajuda humanitária e suporte às comunidades afetadas, o Ministério da Defesa (MD) disponibilizou as Bases Aéreas de Canoas e de Santa Maria para a operação da aviação regular, conforme detalhado no Ofício nº 12320/GM-MD (8352845). Ato contínuo, o Ministro de Portos e Aeroportos (MPOR) emitiu, por meio do Despacho Decisório nº 1/2024/ASSAD-MPOR/GAB-MPOR (8383647), diretriz de política pública voltada à otimização da infraestrutura aeroportuária da Base Aérea de Canoas, disponível na região metropolitana de Porto Alegre/RS.

2.3. A interrupção das operações aéreas nesse importante hub, em decorrência dos danos causados pelas fortes chuvas, gerou uma série de impactos negativos para a economia, a sociedade e a logística do estado. A presente análise tem como objetivo demonstrar a necessidade urgente de reconstrução da infraestrutura aeroportuária e justificar a solicitação de um crédito extraordinário para financiar as obras de recuperação, com base nos documentos técnicos apresentados: Nota Técnica nº 10/2024/SRA (8747924), Decisão Colegiada ANAC 683/2024 (8747921).

3. ANÁLISE

3.1. A Nota Técnica nº 10/2024/SRA (8747924) e a Decisão Colegiada ANAC 683/2024 (8747921) atestam a gravidade da situação e a necessidade de uma intervenção imediata do poder público. Quanto à situação de direito material, a Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos – SRA da ANAC chancelou pedido da Concessionária Fraport de R\$ 362.022.000,00 (trezentos e sessenta e dois milhões e vinte e dois mil reais) para fins de reconstrução do aeroporto e considerou o montante de R\$ 63.946.000,00 (sessenta e três milhões, novecentos e quarenta e seis mil reais), a título de valores de perda de receita até o final de 2024, totalizando o valor geral de R\$ 425.968.000,00 (quatrocentos e vinte e cinco milhões novecentos e sessenta e oito mil reais). Vale frisar que não se trata de uma recomposição das perdas financeiras decorrentes da frustração de receitas no período de inatividade, mas sim uma garantia da continuidade das operações residuais da Concessionária.

3.2. **A necessidade de uma medida cautelar que garanta a liberação imediata desses recursos é incontestável.** A demora na reconstrução do aeroporto pode gerar prejuízos irreparáveis para a economia do estado e para a qualidade de vida da população. A interrupção das atividades aéreas impacta:

- **O desenvolvimento econômico:** A queda no número de turistas, a dificuldade de escoar produtos e a

redução da oferta de serviços afetam diretamente a geração de emprego e renda.

- **A mobilidade da população:** A dificuldade de acesso a outras cidades e a interrupção de viagens de caráter humanitário geram transtornos e inconvenientes para milhares de pessoas.

3.3. A extinção da concessão, embora tenha sido avaliada, não se configura como uma solução viável. A reconstrução do aeroporto exige expertise técnica e investimentos significativos, sendo a Concessionária Fraport a entidade mais capacitada para executar essa tarefa em um curto prazo. Além disso, a instauração de um processo de extinção da concessão geraria incertezas e atrasos, prejudicando ainda mais a recuperação do aeroporto.

3.4. Ressalta ainda a Nota Técnica ANAC:

Não constitui escopo desta Nota Técnica o enfrentamento da possibilidade de extinção do Contrato de Concessão nº 001/ANAC/2017-SBPA no caso de desastre climático reconhecido como evento de força maior, dada a falta de pertinência temática e a intempestividade de digressões a esse respeito. Por essa razão, as referências a essa possibilidade são postas a título meramente ilustrativo e a fim de assegurar uma visão mais planejada e completa de cenários e alternativas, mas não antecipa qualquer juízo de valor da área técnica sobre a plausibilidade de um eventual desfazimento da outorga

3.5. Portanto, corrobora-se com a ANAC quanto ao exposto em sua Nota Técnica, quando afirma que a **"gravidade da situação identificada no Aeroporto Internacional de Porto Alegre e a urgência de seu enfrentamento pelo Poder Público não apenas justificam como incentivam a imediata adoção da medida cautelar, num movimento dinâmico e eficiente a cargo do titular constitucional do serviço público, sem que seja necessário ou adequado repercutir, de maneira segura, sobre o futuro da gestão contratual. Há, portanto, de se minorar o quanto antes as perdas experimentadas pelos usuários do serviço aeroportuário na região, sem que isso represente abdicação de providências contratuais ulteriores"**.

3.6. No que diz respeito a possibilidade de reversão da medida cautelar, a ANAC admite a possibilidade dessa ocorrência, retornando Concedente e Concessionário à situação anterior, desfazendo assim o pagamento antecipado. Resguardou-se a ANAC ao propor à Diretoria Colegiada daquela Agência que obtenha a aquiescência da Concessionária Fraport para a sua obrigação de restituir ao erário os valores efetivamente antecipados pelo poder público a título cautelar. Por outro lado, registrou que a SRA/ANAC deverá identificar os **"os créditos que deverão ser compensados nos exatos valores necessários à reversibilidade da medida. Na eventualidade da insuficiência de créditos passíveis de compensação, recomenda-se a criação de outros mecanismos assertivos para a devolução dos respectivos valores, como possibilidade de emissão de GRU para o recolhimento do débito, fixando os respectivos prazos e estabelecendo as consequências para eventual descumprimento, pela concessionária"**. Os recursos eventualmente devolvidos pela concessionária serão incorporados ao Fundo Nacional de Aviação Civil – FNAC, como restituição de despesas realizadas.

3.7. Pelos fatos apresentados pela Nota Técnica nº 10/2024/SRA (8747924) e Decisão Colegiada ANC 683/2024 (8747921), entende-se que o caso ora tratado se amolda à situação de edição de crédito extraordinário. Essa modalidade de alteração orçamentária se dá, conforme disposto na Lei nº 4.320/64, para assegurar recursos destinados a despesas urgentes e imprevistas, especialmente em situações de emergência que o Art. 167 da Constituição Federal exemplifica como guerra, comoção interna ou calamidade pública. No âmbito federal, eles são abertos por meio de Medida Provisória atendendo aos critérios de urgência e relevância desse instrumento. Esses créditos proporcionam flexibilidade para o governo responder de forma eficaz a situações de crise, garantindo que os recursos necessários estejam disponíveis sem atrasos burocráticos.

3.8. A urgência da situação é irrefutável. Com o Aeroporto Internacional de Porto Alegre inoperante para pousos e decolagens, a região enfrenta uma crise sem precedentes. As intensas chuvas que assolaram o Rio Grande do Sul, desalojando mais de 200 mil pessoas e paralisando 385 cidades, já causaram um impacto devastador. A paralisação do principal *hub* aéreo do estado, ainda que amenizada pela operação da Base Aérea de Canoas, agrava ainda mais a situação, prejudicando a economia, a mobilidade da população e a prestação de serviços essenciais.

3.9. A relevância dessa medida financeira emergencial é inegável, considerando que o Aeroporto Internacional de Porto Alegre, o 8º mais movimentado do país em 2023, com 6,9 milhões de passageiros,

encontra-se paralisado. A interrupção das operações aéreas não apenas prejudica a conectividade da região, mas também compromete a economia local, o turismo e o atendimento humanitário. A retomada das atividades aéreas é fundamental para garantir a recuperação econômica do estado e o bem-estar da população. A paralisação desse importante *hub* aéreo, que movimentava anualmente 6,9 milhões de passageiros, acentua a urgência da situação e os impactos negativos sobre a economia gaúcha.

3.10. A imprevisibilidade da despesa é evidente, pois os desastres naturais que ocorreram no estado do Rio Grande do Sul foram completamente inesperados, especialmente na intensidade e proporções além da capacidade de previsão e controle das partes envolvidas. As chuvas intensas e suas consequências catastróficas, como inundações e desalojamentos, levaram ao reconhecimento da situação como calamidade pública, conforme o Decreto Legislativo nº 36, de 2024 (8344334).

4. CONCLUSÃO

4.1. Diante do aqui exposto, não se vislumbram óbices à abertura de crédito extraordinário com superávit do Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC) para atendimento da situação de calamidade pública ora constatada pelo Decreto Legislativo nº 36, de 2024 (8344334), tendo por finalidade o adiantamento de recursos à Concessionária Fraport para a reconstrução do Aeroporto Internacional de Porto Alegre, estritamente na forma proposta pela ANAC em sua Nota Técnica nº 10/2024/SRA (8747924) e Decisão Colegiada ANC 683/2024 (8747921).

4.2. Para a viabilização do respectivo crédito foi colocado no SIOP o pedido 467099, no valor de R\$ 425.968.000,00 (quatrocentos e vinte e cinco milhões novecentos e sessenta e oito mil reais).

Pelo exposto, submetem-se as informações ora apresentadas ao Diretor de Programa Substituto da Secretaria Nacional de Aviação Civil.

WAGNER RIBEIRO PEREZ BARBOSA
Coordenador de Gestão do FNAC

Manifesto concordância com as informações apresentadas. Ato contínuo, encaminham-se os autos ao Secretário Nacional de Aviação Civil para as providências subsequentes.

VINICIUS MEDEIROS DE LIMA
Diretor de Programa Substituto



Documento assinado eletronicamente por **Wagner Ribeiro Perez Barbosa, Coordenador (a)**, em 29/08/2024, às 15:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por **Vinicius Medeiros de Lima, Diretor(a) de Programa Substituto**, em 29/08/2024, às 15:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.transportes.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&acao_origem=documento_conferir&lang=pt_BR&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **8767755** e o código CRC **0F4C1401**.



Referência: Processo nº 50020.005662/2024-91



SEI nº 8767755

Esplanada dos Ministérios, Bloco R, Ed. Anexo Leste - Bairro Zona Cívico Administrativa
Brasília/DF, CEP 70044-900
Telefone:



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DOS PORTOS E AEROPORTOS
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS FINALÍSTICOS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO R, 5º ANDAR, SALA 518 - TELEFONE 2029-7137/7141 - E-MAIL:
CONJUR@MPOR.GOV.BR

PARECER n. 00150/2024/CONJUR-MPOR/CGU/AGU

NUP: 50020.005662/2024-91

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DOS PORTOS E AEROPORTOS

ASSUNTOS: ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO PARA VIABILIZAR A REABERTURA DO AEROPORTO INTERNACIONAL SALGADO FILHO, EM PORTO ALEGRE/RS.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO FINANCEIRO. CALAMIDADE PÚBLICA. PODER GERAL DE CAUTELA ADMINISTRATIVA. ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. AEROPORTO INTERNACIONAL SALGADO FILHO. VIABILIDADE JURÍDICA.

I - Comprovação da necessidade e da causa da alteração orçamentária, bem como a conformidade legal da alteração orçamentária, em especial a urgência, a relevância e a imprevisibilidade da despesa, é juridicamente viável a edição de Medida Provisória para abertura de créditos extraordinários na situação narrada nos autos.

I - RELATÓRIO:

1. Trata-se de processo encaminhado a esta Consultoria Jurídica por conduto do OFÍCIO Nº 461/2024/SAC-MPOR (SEI 8766420), em que o Secretário Nacional de Aviação Civil solicita "Parecer dessa Consultoria Jurídica junto a este Ministério de Portos e Aeroportos acerca do pedido de abertura do crédito extraordinário em tela".
2. Os autos foram instruídos com os seguintes documentos, que interessam à presente análise:
 - a) Ofício nº 543/2024/GAB-ANAC e seus anexos (SEI 8747920;8747921; 8747922; 8747923 e 8747924);
 - b) NOTA TÉCNICA Nº 13/2024/CGGAI - SAC - MPOR/SAC-MPOR (SEI 8767755).
3. Este é o breve relatório.

II - ANÁLISE JURÍDICA:

o **Considerações iniciais.**

4. Preliminarmente, é oportuno esclarecer que, no exercício das competências que lhe foram atribuídas pelo art. 131 da Constituição Federal e 1988 e pelo art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 1993, compete a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo, portanto, adentrar na análise dos aspectos da conveniência e da oportunidade da prática dos atos administrativos, nem em aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, conforme orienta o Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas CGU/AGU:

BPC nº 7

Enunciado:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

5. No que se refere aos aspectos de natureza técnica alheios à seara jurídica, parte-se da premissa de que os órgãos e servidores competentes para a sua apreciação detêm os conhecimentos específicos necessários e os analisaram adequadamente.

o **Proposta de abertura de Crédito Extraordinário.**

6. O expediente encaminhado pelo Diretor Presidente Substituto da ANAC por conduto do Ofício nº 543/2024/GAB-ANAC, informa acerca da "Decisão nº 683, de 23 de agosto de 2024, anexa, aprovada na 2ª Reunião Deliberativa Extraordinária da Diretoria Colegiada desta Agência Nacional de Aviação Civil - Anac, realizada no dia 23 de agosto deste ano, cujo objeto trata de adoção de medida cautelar para a reconstrução do Aeroporto Internacional de Porto Alegre (Contrato de Concessão de Aeroporto - CCA nº 001/ANAC/2017 - SBPA), em razão dos impactos causados pelo estado de calamidade pública que comprometeu a continuidade da prestação dos serviços e a solvência da concessionária".
7. Ao final, solicita desta Pasta Ministerial que sejam adotadas "as providências cabíveis diante da matéria, especificamente quanto à prévia anuência e às medidas necessárias no que tange aos créditos extraordinários por meio de medida provisória".
8. Em sua manifestação técnica, a Secretaria Nacional de Aviação Civil, por intermédio da sua Coordenação-Geral de Gestão e Articulação Institucional, emitiu o seguinte pronunciamento:

3.5. Portanto, corrobora-se com a ANAC quanto ao exposto em sua Nota Técnica, quando afirma que a "*gravidade da situação identificada no Aeroporto Internacional de Porto Alegre e a urgência de seu enfrentamento pelo Poder Público não apenas justificam como incentivam a imediata adoção da medida cautelar, num movimento dinâmico e eficiente a cargo do titular constitucional do serviço público, sem que seja*

necessário ou adequado repercutir, de maneira segura, sobre o futuro da gestão contratual. Há, portanto, de se minorar o quanto antes as perdas experimentadas pelos usuários do serviço aeroportuário na região, sem que isso represente abdicação de providências contratuais ulteriores".

3.6. No que diz respeito a possibilidade de reversão da medida cautelar, a ANAC admite a possibilidade dessa ocorrência, retornando Concedente e Concessionário à situação anterior, desfazendo assim o pagamento antecipado. Resguardou-se a ANAC ao propor à Diretoria Colegiada daquela Agência que obtenha a aquiescência da Concessionária Fraport para a sua obrigação de restituir ao erário os valores efetivamente antecipados pelo poder público a título cautelar. Por outro lado, registrou que a SRA/ANAC deverá identificar os *"os créditos que deverão ser compensados nos exatos valores necessários à reversibilidade da medida. Na eventualidade da insuficiência de créditos passíveis de compensação, recomenda-se a criação de outros mecanismos assertivos para a devolução dos respectivos valores, como possibilidade de emissão de GRU para o recolhimento do débito, fixando os respectivos prazos e estabelecendo as consequências para eventual descumprimento, pela concessionária"*. Os recursos eventualmente devolvidos pela concessionária serão incorporados ao Fundo Nacional de Aviação Civil – FNAC, como restituição de despesas realizadas.

3.7. Pelos fatos apresentados pela Nota Técnica nº 10/2024/SRA (8747924) e Decisão Colegiada ANC 683/2024 (8747921), entende-se que o caso ora tratado se amolda à situação de edição de crédito extraordinário. Essa modalidade de alteração orçamentária se dá, conforme disposto na Lei nº 4.320/64, para assegurar recursos destinados a despesas urgentes e imprevistas, especialmente em situações de emergência que o Art. 167 da Constituição Federal exemplifica como guerra, comoção interna ou calamidade pública. No âmbito federal, eles são abertos por meio de Medida Provisória atendendo aos critérios de urgência e relevância desse instrumento. Esses créditos proporcionam flexibilidade para o governo responder de forma eficaz a situações de crise, garantindo que os recursos necessários estejam disponíveis sem atrasos burocráticos.

3.8. A urgência da situação é irrefutável. Com o Aeroporto Internacional de Porto Alegre inoperante para pousos e decolagens, a região enfrenta uma crise sem precedentes. As intensas chuvas que assolaram o Rio Grande do Sul, desalojando mais de 200 mil pessoas e paralisando 385 cidades, já causaram um impacto devastador. A paralisação do principal *hub* aéreo do estado, ainda que amenizada pela operação da Base Aérea de Canoas, agrava ainda mais a situação, prejudicando a economia, a mobilidade da população e a prestação de serviços essenciais.

3.9. A relevância dessa medida financeira emergencial é inegável, considerando que o Aeroporto Internacional de Porto Alegre, o 8º mais movimentado do país em 2023, com 6,9 milhões de passageiros, encontra-se paralisado. A interrupção das operações aéreas não apenas prejudica a conectividade da região, mas também compromete a economia local, o turismo e o atendimento humanitário. A retomada das atividades aéreas é fundamental para garantir a recuperação econômica do estado e o bem-estar da população. A paralisação desse importante *hub* aéreo, que movimentava anualmente 6,9 milhões de passageiros, acentua a urgência da situação e os impactos negativos sobre a economia gaúcha.

3.10. A imprevisibilidade da despesa é evidente, pois os desastres naturais que ocorreram no estado do Rio Grande do Sul foram completamente inesperados, especialmente na intensidade e proporções além da capacidade de previsão e controle das partes envolvidas. As chuvas intensas e suas consequências catastróficas, como inundações e desalojamentos, levaram ao reconhecimento da situação como calamidade pública, conforme o Decreto Legislativo nº 36, de 2024 (8344334).

9. Pois bem. O pleito da concessionária Fraport Brasil S.A. - Aeroporto de Porto Alegre não consta dos autos inclusos, contudo é possível extrair dos documentos que instruem os fôlios que foi por ela solicitado a instauração de procedimento administrativo de Revisão Extraordinária do Contrato de Concessão de Aeroporto - CCA nº 001/ANAC/2017 - SBPA, bem como, com espeque no art. 45 da Lei nº 9.784, "que o procedimento tome a forma de medida cautelar, dado o risco iminente de iliquidez de caixa da Concessionária, que poderia afetar a continuidade da prestação de serviços naquele Aeroporto e impactar sobremaneira sua reconstrução"^[1].

10. Consta ainda o relato de acentuada queda de receita verificado a partir de maio de 2024 e que decorreria dos efeitos climáticos já mencionados, situação esta que acentuou os desequilíbrios do fluxo de caixa da Concessionária.

11. No âmbito da ANAC foi emanada a NOTA TÉCNICA Nº 10/2024/SRA (documento SEI 8747924), conclusiva no seguinte sentido:

5.1. Diante de todo o exposto, implementadas as alterações indicadas no parecer, conforme as possibilidades e limites técnicos da Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos e e com a ressalva contida no parágrafo 4.24, bem como, prestados os esclarecimentos necessários para avanço do procedimento no âmbito da ANAC, encaminha-se o processo à Presidência, para análise e submissão do tema ao Colegiado, considerando a delegação de competência de que trata a Portaria nº 14.628, de 16 de maio de 2024. Ademais, solicita-se seja conferida tramitação prioritária ao presente feito, dada a reconhecida necessidade de atuação urgente do Poder Público em face da crise de infraestrutura vivenciada na região Sul do Brasil, ante a paralisação das atividades do Aeroporto Internacional de Porto Alegre.

12. A ressalva, que consta do mencionado item 4.24. daquela Nota é a seguinte:

4.24. De pronto, não cabe à Superintendência enveredar sobre a sugestão posta ao crivo da Diretoria, quanto à subscrição de termo de compromisso consentâneo à Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro. Registre-se, porém, que a SRA não conjecturou sobre qualquer mecanismo negocial para cumprimento ou execução da cautelar por fiar-se integralmente na sua autoexecutoriedade, atributo inclusive rememorado pela Procuradoria em seu parecer. Ainda assim, para melhor visualização dos atos e documentos propostos, fez-se constar na minuta em anexo o parágrafo 3º do artigo 7º, na linha da sugestão jurídica, sem prejuízo da avaliação de conveniência e oportunidade do Colegiado superior sobre o assunto.

13. A Diretoria Colegiada da ANAC, por sua vez, decidiu:

DECISÃO Nº 683, DE 23 DE AGOSTO DE 2024

Aplica medida cautelar para viabilização da reconstrução do Aeroporto Internacional de Porto Alegre (RS).

A DIRETORIA COLEGIADA DA AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - ANAC, no exercício da competência que lhe foi outorgada pelo art. 11, incisos IV e V, da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, tendo em vista o disposto nos arts. 8º, inciso I, da mencionada Lei, 18 do Decreto nº 7.624, de 22 de novembro de 2011, 45 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, e 15 e 300 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil - CPC);

Considerando o estabelecido na Seção III - Da Revisão Extraordinária do Capítulo VI – Do Equilíbrio Econômico-Financeiro do Contrato de Concessão nº 001/ANAC/2017 - SBPA, referente à concessão dos serviços públicos para ampliação, manutenção e exploração da infraestrutura aeroportuária do Aeroporto Internacional de Porto Alegre, localizado em Porto Alegre (RS);

Considerando que o Aeroporto Internacional de Porto Alegre (RS) ostenta natureza de bem público federal, afetado ao serviço de infraestrutura aeroportuária e como tal, requer a necessidade de atuação do Poder Público Federal;

Considerando o caráter excepcional e urgente de conter as perdas econômicas em andamento na Concessão do Aeroporto Internacional de Porto Alegre (RS);

Considerando a necessidade de assegurar o restabelecimento célere das operações aéreas e aeroportuárias no Aeroporto Internacional de Porto Alegre (RS);

Considerando a necessidade de viabilizar a urgente reconstrução do aeroporto; e

Considerando o que consta do processo nº 00058.047564/2024-26, deliberado e aprovado na 2ª Reunião Deliberativa Extraordinária, realizada em 23 de agosto de 2024,

DECIDE:

Art. 1º Adotar medida cautelar para viabilização da reconstrução do Aeroporto Internacional de Porto Alegre (RS) e retomada das atividades aeroportuárias, após evento climático de força maior ocorrido na cidade de Porto Alegre (RS), que comprometeu a continuidade da prestação dos serviços e a solvência da concessionária.

Art. 2º A medida cautelar de que trata o art. 1º desta Decisão será efetivada por meio de pagamento de valor à concessionária, a título de antecipação de parte do montante a ser recomposto em sede de eventual revisão extraordinária do Contrato de Concessão, após prévia anuência do Ministério de Portos e Aeroportos e condicionada à avaliação da Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos - SRA desta Agência.

Parágrafo único. Para os fins do caput, fica estipulado o valor de R\$ 425.968.000,00 (quatrocentos e vinte e cinco milhões, novecentos e sessenta e oito mil reais), decorrente da composição das seguintes parcelas:

I - R\$ 362.022.000,00 (trezentos e sessenta e dois milhões e vinte e dois mil reais), para fins de reconstrução da infraestrutura aeroportuária; e

II - R\$ 63.946.000,00 (sessenta e três milhões, novecentos e quarenta e seis mil reais), para manutenção das atividades aeroportuárias durante o período de reconstrução do ativo.

Art. 3º No prazo máximo de 30 (trinta) dias, a contar da efetivação da medida cautelar adotada, a Concessionária deverá apresentar à SRA:

I - a forma de cálculo e as razões de decisão do limite da cobertura contratada por meio da Apólice de Seguros nº 17.96.0010135.28, referente ao risco nomeado e operacional;

II - os desembolsos já realizados pela Concessionária para fins de reconstrução e operação do ativo aeroportuário, bem como pagamentos que não se relacionam à operação do aeroporto;

III - o detalhamento das estimativas mais atuais dos custos totais para reconstrução e operação do ativo aeroportuário, bem como o cronograma de execução; e

IV - a documentação prevista na Resolução nº 528, de 28 de agosto de 2019.

Art. 4º Recebidas as informações de que tratam o art. 3º desta Decisão, ou transcorrido o prazo ali indicado, a SRA:

I - decidirá pela necessidade ou não de concessão de novo prazo à Concessionária para aperfeiçoamento e complemento da instrução processual;

II - definirá, conforme o caso, as medidas de acompanhamento dos investimentos e obras necessários à recuperação do Aeroporto Internacional de Porto Alegre (RS) e à recomposição dos níveis de serviço; e

III - dará tramitação prioritária ao processo de revisão extraordinária do contrato, com base nas melhores informações disponíveis, sem prejuízo de consultas a outros agentes econômicos relevantes à formação do convencimento da autoridade julgadora.

Art. 5º O ato que decidir, em definitivo, o pleito de revisão extraordinária do Contrato de Concessão deverá endereçar o tratamento a ser dado à medida cautelar e a repercussão de seus efeitos jurídicos enquanto esteve vigente.

Art. 6º A medida cautelar de que trata esta Decisão poderá ser modificada ou revogada a qualquer tempo, por recomendação da SRA à Diretoria Colegiada, se revistos, alterados ou extintos os pressupostos e fatos que ensejaram sua aplicação. Parágrafo único. A modificação ou revogação da medida de que trata o caput é ato exclusivo e unilateral da ANAC e, como tal, prescindirá de prévia oitiva à Concessionária.

Art. 7º Em caso de modificação ou revogação da medida cautelar de que trata esta Decisão ou se decidida, na forma do art. 6º, revisão extraordinária em valor inferior àquele previsto no art. 2º, a SRA deverá conduzir procedimento de apuração de haveres e deveres entre Concessionária e Poder Concedente.

§ 1º Se no procedimento de que trata o caput for apurado dever de ressarcimento da Concessionária, esta será intimada para, no prazo de 30 (trinta) dias a contar do recebimento da intimação, providenciar a restituição dos valores à União.

§ 2º Eventuais créditos que a Concessionária disponha junto ao Fundo Nacional de Aviação Civil - FNAC poderão ser utilizados para compensação, após autorização prévia do Ministério de Portos e Aeroportos.

§ 3º Para os fins deste artigo, a medida cautelar ficará condicionada à formalização da concordância expressa e irretroatável da Concessionária com o procedimento de apuração de haveres e deveres de que trata o caput.

Art. 8º Esta Decisão entra em vigor na data de sua publicação.

continuidade da prestação dos serviços e a solvência da concessionária.

15. Por sua vez, o conteúdo da medida seria justamente o pagamento de valor à concessionária a título de antecipação de parte do montante a ser recomposto em sede de eventual revisão extraordinária do Contrato de Concessão, após prévia anuência do Ministério de Portos e Aeroportos e condicionada à avaliação da Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos - SRA desta Agência.

16. Aludido valor decorreria da abertura de crédito extraordinário via Medida Provisória em favor do Ministério de Portos e Aeroportos.

17. A viabilidade jurídica de adoção do poder geral de cautela administrativa não é tema novo no âmbito desta Consultoria Jurídica, que teve a oportunidade de defender a sua adoção quando do reconhecimento da ocorrência do estado de calamidade pública no enfrentamento da pandemia de COVID, ou seja, ainda nos idos de 2020.

18. Naquela oportunidade, foram fixados requisitos, parâmetros e regras que trouxessem segurança jurídica na adoção de medidas cautelares para os contratos de concessão de Portos no bojo do PARECER n. 00241/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, de minha autoria, aprovado pelo DESPACHO n. 00522/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU e pelo DESPACHO n. 00544/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU (NUP 50000.024436/2019-81).

19. Aliás, uma parte dos balizamentos, das precauções e demais orientações declinadas naquele pronunciamento jurídico foram empregados *ipsis litteris* na elaboração do PARECER n. 00112/2024/PROT/PFEANAC/PGF/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 00100/2024/CFREG/SUBCONSU/PGF/AGU, pelo DESPACHO n. 00037/2024/PGF/AGU e, por fim, pelo DESPACHO DO MINISTRO CHEFE DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO SUBSTITUTO N. 308 (NUP 00400.002294/2024-87), embora infelizmente sem a imprescindível citação da fonte original dos argumentos ali declinados, que era o PARECER n. 00241/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU.

20. O certo é que a questão já está pacificada quanto aos aspectos jurídicos, sendo desnecessário debater no presente Parecer sobre a viabilidade jurídica da Administração adotar medidas acautelatórias no âmbito dos contratos de concessão de Portos e/ou Aeroportos diante de situações de calamidade pública, desde que sejam observadas as suas premissas e preenchidos os seus requisitos.

21. Registro, inclusive, e para não incorrer no mesmo equívoco do PARECER n. 00112/2024/PROT/PFEANAC/PGF/AGU, que o PARECER n. 00074/2024/CONJUR-MPOR/CGU/AGU já fixou o entendimento de que a situação causada pelos eventos climáticos que assolaram o Estado do Rio Grande do Sul é estranha às partes, tratando-se de uma autêntica externalidade, configurada como força maior para fins contratuais, cabendo ao Poder Concedente analisar individualmente os casos concretos. E estando o ônus da força maior na matiz de risco do Poder Concedente, deve haver a demonstração do efetivo desequilíbrio da equação econômico-financeira do contrato e do nexo causal com a crise climática, incumbindo ao Poder Concedente a escolha da forma do reequilíbrio e a adoção da medida mais adequada para que os serviços sejam prestados da melhor forma possível respeitando-se a modicidade tarifária, quando for o caso.

22. E em complementação, o PARECER n. 00112/2024/PROT/PFEANAC/PGF/AGU asseverou que "Enquanto pendente definição final sobre as responsabilidades decorrentes do sinistro e diante da consequente deteriorização do ativo público e dos constatados prejuízos aos usuários, a ANAC pode se valer de medida cautelar para mitigar os danos ao bem juridicamente tutelado, desde que observados todos os requisitos elencados no corpo do presente Parecer".

23. Sobre a abertura de crédito extraordinário, assevera o art. 167, §3º, da Constituição Federal, que ela somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62. Tais créditos, a teor do art. 41, inciso III, da Lei n. 4.320, de 1964, são aqueles destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública:

Constituição Federal /88:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I - relativa a:

(...)

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; (...)

(...)

Art. 167. São vedados:

(...)

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

(...)

§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964:

Art. 40. São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

24. No âmbito Ministerial, temos a Portaria SOF/MPO n. 34, e 08 de fevereiro de 2024, que estabelece procedimentos a serem observados para a abertura de crédito extraordinário, sendo de se ressaltar para a presente análise o que consta do seu art. 36:

Subseção III

Das justificativas dos pedidos de alterações orçamentárias

Art. 36. As solicitações de créditos adicionais deverão conter exposição circunstanciada que as justifiquem, indicando:

I - a necessidade e a causa da alteração orçamentária, incluindo, quando couber:

- a) a importância da alteração proposta para a execução da política, programação ou programa de trabalho do Órgão ou Unidade Orçamentária, bem como a relevância da alteração visando à garantia de entrega de bens e serviços à sociedade;
- b) a circunstância, bem como o evento, fato ou ato, da qual decorre a necessidade de alteração;
- c) a justificativa para a programação de despesa primária discricionária não ter sido prevista ou ter sido insuficientemente dotada na lei orçamentária ou em seus créditos;
- d) a memória de cálculo que justifique o montante do crédito adicional demandado, incluindo a relação da necessidade de recursos e a alteração ou não da meta física dos produtos das ações, subtítulos ou planos orçamentários; e
- e) quando se referir a demandas de que trata o art. 41, desta Portaria, o motivo de não ser possível atender por meio de anulação de despesas do próprio órgão, caso a solicitação não apresente os devidos cancelamentos compensatórios;

II - o impacto nas programações canceladas, incluindo, quando couber:

- a) as consequências dos cancelamentos de dotações propostos sobre a execução de atividades, projetos, operações especiais e seus subtítulos, bem como de planos orçamentários, ou a fundamentação para a justificativa de que o cancelamento não traz prejuízo à execução da programação, incluindo alteração sobre as metas físicas de produtos de ações, subtítulos e planos orçamentários, se houver;
- b) caso os valores de categorias de programação a serem cancelados em créditos suplementares e especiais ultrapassem vinte por cento do valor inicialmente fixado na LOA-2024, para as referidas categorias, considerados os créditos abertos e em tramitação, além das justificativas mencionadas nas alíneas "a" ou "b" do inciso I, deve ser observado o disposto no § 18 do art. 54 da LDO-2024; e
- c) no caso de bloqueio de dotações em atendimento de metas fiscais, limites de despesas ou decisões superiores de cancelamento, a fundamentação de que as dotações de despesas primárias discricionárias a serem bloqueadas em atendimento de decisão superior comunicada pela SOF/MPO trazem o menor prejuízo às políticas e necessidades de manutenção do órgão;

III - a conformidade legal da alteração orçamentária, incluindo, quando couber:

- a) a compatibilidade com a obtenção da meta de resultado primário fixada na LDO-2024 e os limites de despesas primárias de que trata o art. 3º da Lei Complementar nº 200, de 2023, observado o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF;
 - b) a indicação dos cancelamentos compensatórios oferecidos para realização das alterações de que trata o § 1º do art. 3º desta Portaria, quando incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário ou o limite de despesa de que trata o art. 3º da Lei Complementar nº 200, de 2023;
 - c) a conformidade das Fontes de recursos - Fte e dos Identificadores de Uso - IU e de Resultado Primário - RP;
 - d) o impacto na observância da aplicação de recursos nas programações de que trata o art. 42 do ADCT, o inciso I do § 2º do art. 198 e o caput do art. 212 da Constituição, o art. 10 da Lei Complementar nº 200, de 2023, e o inciso III do caput do art. 167 da Constituição;
 - e) a demonstração de que a necessidade de ampliação ou a possibilidade de redução de dotações classificadas com "RP 1" está compatível ou foi previamente demonstrada no relatório de avaliação de receitas e despesas primárias, na forma do Quadro 10A, quando houver alteração de valor no detalhamento constante do Quadro mencionado, observado o disposto no § 5º do art. 3º desta Portaria;
 - f) a urgência, a relevância e a imprevisibilidade da despesa para a edição de Medida Provisória, em créditos extraordinários, evidenciando, de forma pormenorizada, os referidos critérios na análise jurídica do Órgão solicitante.
 - g) a observância do disposto no art. 20 da LDO-2024 em créditos especiais que incluam novas ações ou subtítulos, bem como nos arts. 12 e 18 da LDO-2024, em créditos especiais e extraordinários, sem prejuízo às demais disposições aplicáveis;
 - h) a análise prévia da Secretaria de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento do Ministério do Planejamento e Orçamento, no âmbito do Poder Executivo, ou a análise jurídica do órgão solicitante, no âmbito dos Poderes Legislativo, Judiciário, do MPU e da DPU, quando da criação de nova programação ou inclusão de novo Plano Orçamentário para o pagamento de contribuições a organismos internacionais;
 - i) o atendimento dos requisitos para execução provisória do PLOA na forma da Lei de Diretrizes Orçamentárias; e
 - j) o atendimento de outras disposições legais que tratem das despesas canceladas ou favorecidas pela alteração orçamentária; e
- IV - outras informações necessárias, incluindo, quando couber:
- a) a fundamentação para o envio de pedidos de alterações fora dos períodos estabelecidos nesta Portaria, incluindo a razão para o pedido não ter sido enviado no período de solicitação antecedente e não ser possível aguardar o período subsequente, quando houver; e
 - b) justificativas ou informações adicionais do órgão setorial em relação ao disposto no art. 26 desta Portaria; e
 - c) a observância de diretrizes e validações necessárias ao prosseguimento de alteração orçamentária envolvendo programações selecionadas para ateste de instâncias técnicas.

25. Observe que muitos dos requisitos previstos no ato normativo citado envolvem questões exclusivamente técnicas ou da seara de outras Pastas Ministeriais e, portanto, não serão aqui abordadas.

26. Por outro lado, incumbe a esta Consultoria Jurídica examinar a necessidade e a causa da alteração orçamentária e a conformidade legal da alteração orçamentária, em especial "a urgência, a relevância e a imprevisibilidade da despesa para a edição de Medida Provisória, em créditos extraordinários, evidenciando, de forma pormenorizada, os referidos critérios na análise jurídica do Órgão solicitante". Vejamos.

27. No que toca à **necessidade e causa da alteração orçamentária**, além da situação ser de conhecimento público e notório, consta dos autos^[2] que "A recente crise hídrica que assolou o Rio Grande do Sul, culminando em inundações e deslizamentos de terra em larga escala, provocou danos significativos à infraestrutura do estado, em especial ao setor de transportes.

Dentre as diversas infraestruturas afetadas, o Aeroporto Internacional Salgado Filho (SBPA), em Porto Alegre, destaca-se pela sua importância estratégica para a conectividade regional e nacional".

28. Esclarece ainda a SAC em sua manifestação técnica que " a demora na reconstrução do aeroporto pode gerar prejuízos irreparáveis para a economia do estado e para a qualidade de vida da população. A interrupção das atividades aéreas impacta: **O desenvolvimento econômico:** A queda no número de turistas, a dificuldade de escoar produtos e a redução da oferta de serviços afetam diretamente a geração de emprego e renda. **A mobilidade da população:** A dificuldade de acesso a outras cidades e a interrupção de viagens de caráter humanitário geram transtornos e inconvenientes para milhares de pessoas".

29. Não se pode olvidar que o estado de **calamidade pública** em quase 400 municípios foi declarado pelo Governo do Estado do Rio Grande Sul (vide Decreto n. 57.605, de 07 de maio de 2024), tendo ainda sido editado o Decreto Legislativo n. 36, de 2024, no âmbito federal, constando em seu arts. 2º a 4º o seguinte:

Art. 2º A União fica autorizada a não computar exclusivamente as despesas autorizadas por meio de crédito extraordinário e as renúncias fiscais necessárias para o enfrentamento da calamidade pública e das suas consequências sociais e econômicas, no atingimento dos resultados fiscais e na realização de limitação de empenho prevista no art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Art. 3º O disposto no inciso II do caput do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), dispensa a União de computar no resultado fiscal, exclusivamente, as despesas e as renúncias fiscais de que trata o art. 2º deste Decreto Legislativo.

Art. 4º Observado o disposto no art. 2º, este Decreto Legislativo produz todos os efeitos previstos no art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

30. Já a **relevância e urgência** foram apontadas em diversas oportunidades nas manifestações da ANAC e reafirmadas pela SAC ao asseverar que o Aeroporto em questão - o 8º mais movimentado do país em 2023, com 6,9 milhões de passageiros - , encontra-se inoperante para pousos e decolagens, sendo a retomada das operações fundamental para garantir a recuperação econômica do Estado e o bem-estar da população.

31. A **imprevisibilidade** da despesa foi atestada pela SAC ao afirmar que " os desastres naturais que ocorreram no estado do Rio Grande do Sul foram completamente inesperados, especialmente na intensidade e proporções além da capacidade de previsão e controle das partes envolvidas. As chuvas intensas e suas consequências catastróficas, como inundações e desalojamentos, levaram ao reconhecimento da situação como calamidade pública, conforme o Decreto Legislativo nº 36, de 2024 (8344334)".

32. Por derradeiro, entendo pertinente ressaltar que o valor a ser conferido à Concessionária deriva de antecipação de parte do montante a ser recomposto em sede e eventual revisão extraordinária do Contrato, após os trâmites legais, segundo consta expressamente da Decisão da Diretoria Colegiada da ANAC, de onde igualmente se extrai que "Eventuais créditos que a Concessionária disponha junto ao Fundo Nacional de Aviação Civil - FNAC poderão ser utilizados para compensação, após autorização prévia do Ministério de Portos e Aeroportos" (vide documento SEI 8747921).

33. Bem de ver, portanto, que estão preenchidos os requisitos e pressupostos jurídicos necessários ao atendimento da solicitação de crédito extraordinário no valor total de R\$ 425.968.000,00 (quatrocentos e vinte e cinco milhões, novecentos e sessenta e oito mil reais), repartido em R\$ 362.022.000,00 (trezentos e sessenta e dois milhões e vinte e dois mil reais), para fins de reconstrução da infraestrutura aeroportuária e R\$ 63.946.000,00 (sessenta e três milhões, novecentos e quarenta e seis mil reais), para manutenção das atividades aeroportuárias no Aeroporto Internacional de Porto Alegre (RS) durante o período de reconstrução do ativo, observadas as regras fixadas na Decisão nº 683, de 23 de agosto de 2024.

III - CONCLUSÕES:

34. Em vista de tudo quanto exposto, restringindo a análise ao exame dos aspectos jurídicos do processo, abstraídas as questões técnicas, as quais fogem à competência da análise desta Consultoria Jurídica, esta Advogada da União, no exercício da atribuição prevista no art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, conclui sua análise opinando pela viabilidade jurídica de abertura de crédito extraordinário, por meio de medida provisória, com o objetivo de garantir recursos para atendimento à situação de calamidade pública no Estado do Rio Grande do Sul, nos termos do art. 36, inciso III, alínea "f", da Portaria SOF/MPO nº 34, de 8 de fevereiro de 2024.

À consideração da Consultora Jurídica.

Brasília, 09 de setembro de 2024.

ANA PAULA BARROS EDINGTON LEITE
Advogada da União
Coordenadora-Geral de Assuntos Finalísticos - -CONJUR/MPOR

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50020005662202491 e da chave de acesso 79b457d8

Notas

1. [^] Vide item 2.2. do documento SEI 8747923.
2. [^] Vide Nota Técnica nº 13/2024/CGGAI - SAC - MPOR/SAC-MPOR



Documento assinado eletronicamente por CAMILLA ARAUJO SOARES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1614272346 e chave de acesso 79b457d8 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CAMILLA ARAUJO SOARES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 10-09-2024 15:37. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por ANA PAULA BARROS EDINGTON, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1614272346 e chave de acesso 79b457d8 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA PAULA BARROS EDINGTON, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 09-09-2024 16:46. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DOS PORTOS E AEROPORTOS
NÚCLEO DE ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS E AVIAÇÃO CIVIL
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO R, 5º ANDAR - SALA 503 - TEL. 2029-7167, 7175

DESPACHO n. 00276/2024/CONJUR-MPOR/CGU/AGU

NUP: 50020.005662/2024-91

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DOS PORTOS E AEROPORTOS

ASSUNTOS: ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO PARA VIABILIZAR A REABERTURA DO AEROPORTO INTERNACIONAL SALGADO FILHO, EM PORTO ALEGRE/RS.

Aprovo o PARECER n. 00150/2024/CONJUR-MPOR/CGU/AGU.

À Secretaria Executiva.

Brasília, 10 de setembro de 2024.

CAMILLA ARAUJO SOARES
ADVOGADA DA UNIÃO
Consultora Jurídica

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50020005662202491 e da chave de acesso 79b457d8



Documento assinado eletronicamente por CAMILLA ARAUJO SOARES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1620610298 e chave de acesso 79b457d8 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CAMILLA ARAUJO SOARES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 10-09-2024 15:37. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
