



CÂMARA DOS DEPUTADOS

REQUERIMENTO DE INFORMAÇÃO
Nº 3514, de 2018

Do Sr. Deputado FELIPE CARRERAS
ao
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E
AVIAÇÃO CIVIL



REQUERIMENTO DE INFORMAÇÕES N° 3514, DE 2018
(Do Sr. Felipe Carreras)

Solicita informações ao Ministro de Estado dos Transportes, Portos e Aviação Civil, sobre o Modelo de Concessão adotado para o Aeroporto do Recife, empreendimento público federal do setor aeroportuário, no âmbito do programa nacional de desestatização e sobre sua qualificação no âmbito do programa de parcerias de investimentos da presidência da república (do inciso II do caput do art. 4º da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016).

Senhor Presidente,

Requeiro a Vossa Excelência, com base no artigo 50, § 2º, da Constituição Federal, nos artigos 115, inciso I e 116, do Regimento Interno e na Lei 12.527/2011 que, ouvida a Mesa, sejam solicitadas as seguintes informações ao Exmo. Sr. Ministro de Estado dos Transportes, Portos e Aviação Civil, **VALTER CASIMIRO SILVEIRA**:

1. Qual o critério de escolha das concessões de aeroportos no Brasil? Existe uma política aeroviária definida pelo Governo Federal?
2. Quais as justificativas técnicas para a mudança na metodologia até então adotada quanto ao objeto da concessão dos aeroportos, passando de concessões individuais para concessões em lote?
3. Existem estudos técnicos que embasem tal decisão? Quem elaborou esses estudos e onde se encontram? Quais as vantagens de se licitar em lote ao invés de se licitar isoladamente? Quais as garantias de que a licitação em lote atenda melhor ao interesse público e assegure as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas, na forma exigida pela Lei de Concessões (§ 1º, art. 6º);





4. Qual a justificativa técnica para se inserir em um mesmo lote equipamentos com perfis de capacidade de operação, rentabilidade e porte completamente distintos?
5. Existe algum tipo de estudo que aponte eventual desinteresse do mercado em participar de certames individuais para concessão de aeroportos?
6. Qual a previsão para publicação do ato justificando a conveniência da outorga de concessão ou permissão, caracterizando seu objeto, área e prazo (especialmente a questão da licitação em lote) na forma exigida pelo art. 5º da Lei de Concessões (Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995);
7. De forma a evitar expectativas equivocadas da sociedade e dos usuários do aeroporto, pergunto quais os investimentos e melhorias esperados na atual rodada de concessões e se haverá prioridade de investimentos por terminal? Caso exista prioridade, já foi estabelecida alguma ordem?
8. Considerando as características próprias do Aeroporto do Recife, o nível de qualidade, o porte do equipamento e os elevados investimentos feitos pelo Governo do Estado de Pernambuco, ao longo dos últimos anos, existe previsão de aplicação de política tarifária diferenciada, considerando que na forma da Lei de Concessões as tarifas poderão ser diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários(art. 13).
9. Está contemplada a expansão do sítio aeroportuário do Aeroporto do Recife incluindo a Base Aérea e o Parque de Material Aeronáutico? Caso positivo, qual seria a dimensão da área acrescida? Qual o cronograma do plano de expansão previsto?
10. Não poderia deixar de manifestar minha preocupação com os funcionários da Infraero, que atualmente administram o Aeroporto do Recife e outros que estão no lote do aeroporto pernambucano. Diante disso, preciso perguntar qual será a política de recursos humanos que a Infraero pretende adotar para os empregados quando o equipamento for licitado?



* C D 1 8 3 0 8 2 0 6 9 4 4 5 *



Câmara dos Deputados

JUSTIFICAÇÃO

Trata-se de solicitação que visa ter acesso a informação do conteúdo do Estudo final de Viabilidade Técnica apreciado pela Comissão destinada a esta finalidade do Aeroporto do Recife, empreendimento público federal do setor aeroportuário, no âmbito do programa nacional de desestatização, cujo conteúdo não se tornou público e tampouco foi noticiado.

Do mesmo modo visa garantir aos colaboradores e usuários do Aeroporto de Recife o mesmo acesso à informação.

26 ABR. 2018

Sala das Sessões, 26 de abril de 2018.

Deputado **FELIPE CARRERAS**
PSB/PE



* C D 1 8 3 0 8 2 0 6 9 4 4 5 *



CÂMARA DOS DEPUTADOS

30/04/2018
16:18

MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

DESIGNAÇÃO DE RELATOR

Designo relator da seguinte proposição o senhor Deputado Fábio Ramalho, Primeiro Vice-Presidente.

RIC 3.514/2018 - do Sr. Felipe Carreras - que "Solicita informações ao Ministro de Estado dos Transportes, Portos e Aviação Civil, sobre o Modelo de Concessão adotado para o Aeroporto do Recife, empreendimento público federal do setor aeroportuário, no âmbito do programa nacional de desestatização e sobre sua qualificação no âmbito do programa de parcerias de investimentos da presidência da república (do inciso II do caput do art. 4º da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016). "



REQUERIMENTO DE INFORMAÇÃO N° 3514/2018

Autor:

Deputado Felipe Carreras - PSB/PE

Destinatário:

Ministro de Estado dos Transportes, Portos e Aviação Civil

Assunto:

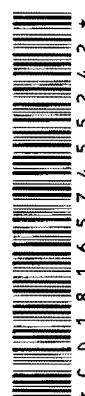
Solicita informações ao Ministro de Estado dos Transportes, Portos e Aviação Civil, sobre o Modelo de Concessão adotado para o Aeroporto do Recife, empreendimento público federal do setor aeroportuário, no âmbito do programa nacional de desestatização e sobre sua qualificação no âmbito do programa de parcerias de investimentos da presidência da república (do inciso II do caput do art. 4º da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016).

Despacho:

O presente requerimento de informação está de acordo com a Constituição Federal, artigo 50, § 2º, e com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, artigos 115 e 116. Dispensado o relatório em conformidade com o § 1º do artigo 2º do Ato da Mesa nº 11/1991, o parecer é pelo **encaminhamento**.

Primeira-Vice-Presidência, em 4 de junho de 2018.


Fábio Ramalho
Primeiro-Vice-Presidente





Câmara dos Deputados

RIC 3.514/2018

Autor: Felipe Carreras

Data da Apresentação: 26/04/2018

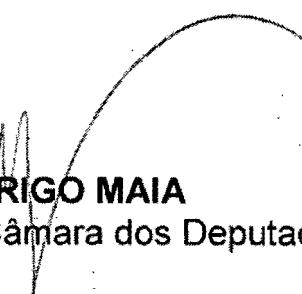
Ementa: Solicita informações ao Ministro de Estado dos Transportes, Portos e Aviação Civil, sobre o Modelo de Concessão adotado para o Aeroporto do Recife, empreendimento público federal do setor aeroportuário, no âmbito do programa nacional de desestatização e sobre sua qualificação no âmbito do programa de parcerias de investimentos da presidência da república (do inciso II do caput do art. 4º da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016).

Forma de Apreciação:

Texto Despacho: Aprovação pelo Presidente, Dep. Rodrigo Maia, "ad referendum" da Mesa, do parecer do senhor Deputado Fábio Ramalho, Primeiro Vice-Presidente, pelo encaminhamento.

Regime de tramitação:

Em 07/06/2018


RODRIGO MAIA

Presidente da Câmara dos Deputados



C01D107643

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES PORTOS E
AVIAÇÃO CIVIL
PROTÓCOLO DE ENTRADA
RECORRIDO EM 19/6/18
HORA 13:50
m/102
BGS Gabinete

Ofício 1^aSec/RI/E/nº 2258 /18

Brasília, 14 de junho de 2018.

A Sua Excelência o Senhor
VALTER CASIMIRO SILVEIRA
Ministro de Estado dos Transportes, Portos e Aviação Civil

Assunto: Requerimento de Informação

RECEBI NESTA DATA A
PRESENTE DOCUMENTAÇÃO.
EM 1 / /

Nome por extenso e legível:

Ponto:

Nos termos do art. 50, § 2º, da Constituição Federal, encaminho a Vossa Excelência cópia(s) do(s) seguinte(s) Requerimento(s) de Informação:

PROPOSIÇÃO	AUTOR
Requerimento de Informação nº 3512/2018	Comissão de Defesa do Consumidor
Requerimento de Informação nº 3513/2018	Ana Perugini
Requerimento de Informação nº 3514/2018	Felipe Carreras

Por oportuno, solicito, na eventualidade de a informação requerida ser de natureza sigilosa, seja enviada também cópia da decisão de classificação proferida pela autoridade competente, ou termo equivalente, contendo todos os elementos elencados no art. 28 da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), ou, caso se trate de outras hipóteses legais de sigilo, seja mencionado expressamente o dispositivo legal que fundamenta o sigilo. Em qualquer caso, solicito ainda que os documentos sigilosos estejam acondicionados em invólucro lacrado e rubricado, com indicação ostensiva do grau ou espécie de sigilo.

Atenciosamente

Deputado GIACOBO
Primeiro-Secretário

- NOTA: os Requerimentos de Informação, quando de autorias diferentes, devem ser respondidos separadamente.

/LMR

AVISO N° 50/2018/ASPAR/GM/MTPA

Brasília, de 14 de junho de 2018.

A Sua Excelência o Senhor
Deputado **GIACOBO**
Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados

Assunto: Requerimento de Informação nº 3.514/2018, de autoria do Deputado Felipe Carreras.

Senhor Secretário;

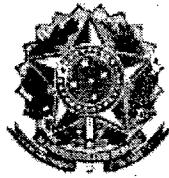
Reporto-me ao Ofício 1ª Sec/RI/E/nº 2.258, de 14 de junho de 2018, no qual Vossa Excelência encaminha o Requerimento de Informação nº 3.514/2018, de autoria do Deputado Felipe Carreras (PSB/PE), apresentado em 26 de abril de 2018, que requer informações sobre o modelo de concessão adotado para o Aeroporto do Recife, empreendimento público federal do setor aeroportuário, no âmbito do programa nacional de desestatização e sobre sua qualificação no âmbito do programa de parcerias de investimentos da Presidência da República (do inciso II do caput do art. 4º da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016).

A respeito, encaminho, para o conhecimento do ilustre Secretário, o Memorando nº 429/2018/GAB-SAC/SAC, de 21 de maio de 2018, elaborado pela Secretaria Nacional de Aviação Civil, a Nota Informativa nº 21/2018/DPR/SAC-MTPA, de 4 de maio de 2018, do Departamento de Políticas Regulatórias, daquela Secretaria, e os anexos, bem como o Ofício nº 69/2018/ASPAR-ANAC, de 10 de maio de 2018, da Agência Nacional de Aviação Civil, contendo os esclarecimentos sobre o assunto em questão.

Atenciosamente,

VALTER CASIMIRO SILVEIRA
Ministro de Estado dos Transportes
Portos e Aviação Civil

PRIMEIRA-SECRETARIA	
Documento recebido nesta Secretaria sem a indicação ou aparência de tratar-se de conteúdo de caráter sigiloso, nos termos do Decreto nº. 7.845, de 14/11/2012, do Poder Executivo.	
Em	19/6/18
7396	17 h 08
Servidor	Portador



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
GABINETE DA SECRETARIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
SCS, QD.9, Ed. Parque Cidade Corporate, Torre C, 6º andar - Bairro Asa Sul,
Brasília/DF, CEP 70308-200
Telefone: 61 3311 7243 - www.transportes.gov.br

Memorando nº 429/2018/GAB-SAC/SAC

Brasília, 21 de maio de 2018.

Ao(À) Chefe da Assessoria Parlamentar - ASPAR/MTPA

Assunto: Requerimento de Informação nº 3.514/2018, de autoria do Deputado Felipe Carreras.

Em atenção ao Requerimento de Informações nº 3.514/2018, de autoria do Deputado Felipe Carreras (PSB/PE), o qual pergunta sobre o modelo de concessão adotado para o Aeroporto do Recife, informa-se que o assunto foi examinado pelo Departamento de Políticas Regulatórias desta Secretaria por meio da Nota Informativa nº 21/2018/DPR/SAC-MTPA (0913718), a qual transmiso.

Atenciosamente,

CARLOS EDUARDO RESENDE PRADO
Chefe de Gabinete



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Eduardo Resende Prado, Chefe de Gabinete**, em 22/05/2018, às 09:39, 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&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0941436** e o código CRC **A57C4D96**.

Referência: Processo nº 50000.016020/2018-16

SEI nº 0941436



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

SCS, Quadra 09, Lote C, Torre A - 4º Andar, Edifício Parque Cidade Corporate - Bairro Setor
Comercial Sul, Brasília/DF, CEP 70308-200

- www.anac.gov.br

Ofício nº 69/2018/ASPAR-ANAC

Brasília, 10 de maio de 2018.

Ao Senhor

CARLOS HENRIQUE SILVA SANTOS

Chefe de Assessoria Parlamentar

Esplanada dos Ministérios, Bloco R - 6º andar - Bairro Zona Cívico Administrativa
Brasília/DF
CEP 70044-902

Assunto: Requerimento de Informação nº 3.514/2018 - Deputado Felipe Carreras

Referência: Processo Nº 0000.016020/2018-16

Senhor Chefe da Assessoria Parlamentar,

1. Em atenção ao Ofício nº 457/2018/ASPAR/GM, servimos-nos do presente para prestar esclarecimentos quanto aos questionamentos formulados no expediente de 27 de abril de 2018, o qual solicita informações acerca do modelo de concessão adotado para o Aeroporto de Recife, incluído à 5ª rodada de concessão de infraestrutura aeroportuária por meio do Decreto nº 9.180, de 24 de outubro de 2017.

2. Preliminarmente, vale ressaltar que foram designados a esta Agência os quesitos 1 a 6, do requerimento em questão. Todavia, verifica-se que os primeiros 6 questionamentos dizem respeito à opção de política pública de desestatização dos ativos em Blocos, e sobre eventuais estudos realizados para a definição desse modelo de concessão. Desta feita, considerando que o

processo de desestatização do Aeroporto de Recife se deu a partir da publicação da Resolução nº 14 do Conselho do Programa de Parcerias de Investimento da Presidência da República, que opinou pela qualificação desse aeroporto, dentre outros situados em diversas unidades da Federação, no Programa de Parcerias de Investimentos - PPI e sugeriu sua inclusão no Plano Nacional de Desestatização - PND, e que a estruturação dos ativos em Blocos se deu como premissa dos estudos conduzidos pela Secretaria Nacional de Aviação Civil do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, conforme veiculado no Edital de Chamamento de Estudos nº 1/2017, posteriormente retificado pelo Edital de Chamamento nº 2/2017, esta Agência Reguladora entende que o Ministério é quem detém os elementos necessários ao esclarecimento desses quesitos.

3. Quanto ao questionamento apresentado no item 7, inicialmente cabe frisar que todo processo de concessão de aeroportos é precedido da elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental - EVTEA, coordenados pelo Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil - MTPA. Nesses estudos, são levantadas as condições atuais dos aeroportos objeto do processo de concessão, inclusive as necessidades relacionadas à infraestrutura, seja com relação à segurança operacional (investimentos necessários em pistas de pouso e decolagem, pistas de taxiamento e pátios de aeronaves, entre outros), seja com relação ao nível de serviço oferecido aos passageiros (conforto nos terminais de passageiros, vias de acesso, outras facilidades como estacionamento de veículos, etc.).

4. Assim, tendo como orientação os estudos realizados, são estabelecidas as obrigações que constarão do Contrato de Concessão, notadamente no Plano de Exploração Aeroportuária - PEA, a serem cumpridas pela Concessionária vencedora do leilão. Tais necessidades de infraestrutura levam em conta não somente o porte do aeroporto, como também o perfil da demanda, que são, naturalmente, heterogêneas no caso de concessões em blocos como ora discutido. Sendo assim, endereçadas caso a caso, de acordo com os critérios técnicos aplicados que podem resultar em prazos de execução diferentes para cada aeroporto. Ocorre que aguarda-se o envio dos EVTEA's e demais diretrizes políticas por parte do MTPA para a elaboração das minutas dos respectivos contratos de concessão onde serão estabelecidos os investimentos para a próxima rodada de concessões.

5. Em relação ao item 8, considerando os aeroportos que irão a leilão na 5ª rodada de concessões [1], a previsão é que haja regulação direta de tarifas aeroportuárias apenas para os aeroportos com mais de 1 milhão de passageiros por ano, quais sejam, Recife, Maceió, João Pessoa, Aracaju, Vitória e Cuiabá. Além disso, a previsão é que a regulação direta irá se aplicar apenas às atividades de embarque, conexão, pouso e permanência de operações do Grupo I [2]. Serão mantidas ainda as isenções tarifárias previstas em leis e normativos vigentes, por se tratarem de política pública – fora do escopo da regulação, portanto. Dito de outra forma, resolveu-se flexibilizar a tarifação dos demais aeroportos que serão concedidos (Juazeiro do Norte, Campina Grande, Macaé, Sinop, Rondonópolis, Alta Floresta e Barra do Garças), além das atividades de armazenagem e capatazia de cargas [3] e das operações do Grupo II [4]. Esse conjunto de tarifas será submetido a uma abordagem regulatória menos intervencionista (monitoramento).

6. A decisão de flexibilizar a tarifação nos aeroportos regionais se deve ao pequeno porte destes, que reduz sua capacidade de exercício de poder de mercado, além de significar um menor do grupo de beneficiários da regulação (enquanto o custo de regular permanece alto). Situação semelhante se aplica às atividades de Grupo II, que também representam um grupo menor de beneficiários e também estão menos sujeitas ao exercício de poder de mercado do aeroporto, visto que tipicamente dispõem de alternativas [5]. Da mesma forma, o processamento de

cargas dispõe de alternativas que induzem competição. Uma das principais fontes de pressão competitiva é a possibilidade de trânsito da carga para outros recintos alfandegados, razão pela qual a tarifa de capatazia da carga em trânsito permanece regulada de forma a evitar o risco de fechamento de mercado capaz de reduzir a competição.

7. O questionamento n.º 9 diz respeito à área do complexo aeroportuário a ser concedido. Cabe salientar que a área do ativo a ser desestatizado é avaliada durante a realização dos estudos que fundamentam a modelagem da concessão em função da situação atual do complexo e da necessidade de realização de investimentos para atender a previsão de demanda ao longo do período da concessão. Uma vez definidos esses parâmetros, cabe ao realizador do estudo fazer proposições acerca de áreas de expansão que poderiam vir a ser incorporadas ao sítio para avaliação do Ministério acerca da viabilidade dessa medida e adoção dos procedimentos necessários à regularização da situação jurídica do complexo. Nesse sentido, e considerando que esta Agência ainda não recebeu oficialmente os Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental, novamente, entendemos que cabe ao Ministério se pronunciar quanto à área acrescida ao sítio aeroportuário do Aeroporto de Recife e ao cronograma do plano de expansão.

8. O item 10, por sua vez, refere-se à política de recursos humanos que a Infraero pretende adotar após a licitação do aeroporto. Sobre este tema, importa esclarecer que os documentos jurídicos das concessões de infraestrutura aeroportuária atualmente vigentes estabelecem algumas políticas e requisitos em relação à absorção de funcionários da Infraero pelas novas concessionárias. Nesse sentido, há regras de estabilidade negociadas pelo governo com o Sindicato dos empregados e que são historicamente incorporadas no documentos jurídicos em virtude de diretrizes políticas, bem como regras destinadas a regulamentar o processo de seleção e transição dos empregados à concessionária. Igualmente, na rodada de concessões anterior, previu-se o pagamento, pela vencedora do certame à Infraero, de valores destinados ao custeio de programas de adequação do efetivo da Infraero em relação aos funcionários alocados nos aeroportos a serem desestatizados. Ainda que para esta rodada esta Agência ainda não tenha recebido orientações sobre a manutenção desse mecanismo, há motivos para crer que permanece a lógica da rodada anterior de viabilizar a reestruturação dos quadros de empregados da Infraero mediante a previsão do pagamento de valores àquela empresa.

9. Esperando ter minimamente atendido a demanda em questão, permanecemos à inteira disposição para eventuais esclarecimentos que se façam necessários.

Atenciosamente,

[1] Bloco Nordeste: Recife, Maceió, João Pessoa, Aracaju, Juazeiro do Norte e Campina Grande; Bloco Sudeste: Vitória e Macaé; e Bloco Centro Oeste: Cuiabá, Rondonópolis, Alta Floresta, Sinop e Barrá do Garças.

[2] Grupo I: aeronaves das empresas de transporte aéreo regular e não regular registradas para as seguintes atividades: a) domésticas regulares: aeronaves de empresas de transporte aéreo brasileiras, operando serviços de transporte, conforme registrado na ANAC, em cumprimento a regulamentação específica; b) internacionais regulares: aeronaves de empresas de transporte aéreo nacionais ou estrangeiras, operando serviços de transporte, com pouso ou sobrevoo do território nacional, conforme registrado na ANAC, em cumprimento a regulamentação específica; c) não regulares: de carga e/ou passageiros, aeronaves de empresas brasileiras ou estrangeiras, exceto táxi aéreo; e d) aeronaves enquadradas no GRUPO I que realizarem atividades de transporte aéreo regular, doméstico ou internacional, ainda que efetuando voos de fretamento, reforço, translado, de carga e/ou passageiros.

[3] A exceção é a tarifa de capatazia de cargas em regime de trânsito aduaneiro, que precisa ser regulada por questões concorrenceis. Essa regulação se dará por meio de teto tarifário.

[4] Grupo II: aeronaves de aviação geral registradas para as seguintes atividades: a) públicas: (i) administração direta federal, estadual, municipal e do Distrito Federal; (ii) instrução; (iii) experimental; e (iv) histórica; b) privadas: (i) administração indireta federal, estadual, municipal e do Distrito Federal, (ii) serviços aéreos especializados, (iii) táxi aéreo, (iv) serviços aéreos privados, (v) instrução, (vi) experimental e (vii) histórica.

[5] Com efeito, existe inclusive uma modalidade de exploração de aeródromos civis públicos específica para esse grupo, regulamentada pelo Decreto 7.871/2012 e pela Resolução ANAC nº 330/2014.



Documento assinado eletronicamente por **Ilma Ferreira Lima, Chefe da Assessoria Parlamentar**, em 11/05/2018, às 14:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

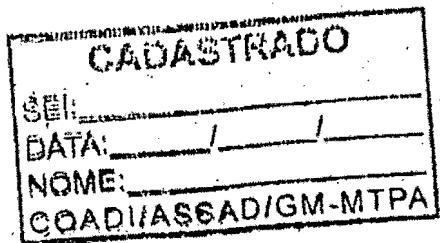


A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador 1803690 e o código CRC ACE8D0C8.

A ANAC gostaria de saber sua opinião. Para avaliar os serviços prestados, acesse <https://www.anac.gov.br/avalienossoservico>.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 00058.015283/2018-66

SEI nº 1803690





MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
SECRETARIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS REGULATÓRIAS

Nota Informativa nº 21/2018/DPR/SAC-MTPA

Brasília, 04 de maio de 2018

Referência: Processo nº 50000.016020/2018-16 - Requerimento de Informação nº 3.514/2018

Assunto: **Requerimento de Informação nº 3.514/2018, de autoria do Deputado Felipe Carreras.**

I - Nota Técnica nº 33/2017/DPR/SAC/MTPA, de 11 de agosto de 2017 (SEI nº 0926779)

II - Nota Técnica nº 35/2017/DPR/SAC-MTPA, de 29 de agosto de 2017 (SEI nº 0926787)

Anexos: III - Relatório da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal (SEI nº 0938091)
IV - Nota Técnica nº 109/2017/DERC/SPR/SAC-MT, de 21 de março de 2017 (SEI nº 0938890)

1. Introdução

Vem à análise deste Departamento de Políticas Regulatórias (DPR) da Secretaria Nacional de Aviação Civil (SAC) do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA) o Memorando nº 372/2018/GAB-SAC/SAC (SEI nº 0909135), de 02 de maio de 2018, que encaminha o Memorando nº 140/2018/ASPAR/GM (SEI nº 0904812), de 27 de abril de 2018, no qual a Assessoria Parlamentar deste Ministério remete, para apreciação, o Requerimento de Informações nº 3.514/2018 (SEI nº 0904732), de autoria do Deputado Felipe Carreras (PSB/PE), que requer informações sobre o Modelo de Concessão adotado para o Aeroporto do Recife.

Em particular, elencam-se 10 (dez) perguntas a respeito das configurações gerais do atual processo de concessão aeroportuária e, em especial, de questões afetas ao aeroporto da capital pernambucana, conforme transcrição abaixo realizada:

I - Qual o critério de escolha das concessões de aeroportos no Brasil? Existe uma política aeroviária definida pelo Governo Federal?

II - Quais as justificativas técnicas para a mudança na metodologia até então adotada quanto ao objeto da concessão dos aeroportos, passando de concessões individuais para concessões em lote?

III - Existem estudos técnicos que embasem tal decisão? Quem elaborou esses estudos e onde se encontram? Quais as vantagens de se licitar em lote ao invés de se licitar isoladamente? Quais as garantias de que a licitação em lote atenda melhor ao interesse público e assegure as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas, na forma exigida pela Lei de Concessões (§1º, art. 6º)?

IV - Qual a justificativa técnica para se inserir em um mesmo lote equipamento com perfis de capacidade de operação, rentabilidade e porte completamente distintos?

V - Existe algum tipo de estudo que aponte eventual desinteresse do mercado em participar de certames individuais para concessão de aeroportos?

VI - Qual a previsão para publicação do ato justificando a conveniência da outorga da concessão ou permissão, caracterizando seu objeto, área e prazo (especialmente a questão da licitação em lote) na forma exigida pelo art. 5º da Lei de Concessões (Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995)?

VII - De forma a evitar expectativas equivocadas da sociedade e dos usuários do aeroporto, pergunto quais os investimentos e melhorias esperados na atual rodada de concessões e se haverá prioridade de investimentos por terminal. Caso exista prioridade, já foi estabelecida alguma ordem?

VIII - Considerando as características do Aeroporto de Recife, o nível de qualidade, o porte do equipamento e os elevados investimentos feitos pelo Governo do Estado de Pernambuco ao longo dos últimos anos, existe previsão de aplicação de política tarifária diferenciada, considerando que na forma da Lei de Concessões as tarifas poderão ser diferenciadas em função das

características e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos seguimentos de usuários (art. 13)?

IX - Está contemplada a expansão do sítio aeroportuário do Aeroporto de Recife incluindo a Base Aérea e o Parque de Material Aeronáutico? Caso positivo, qual será a dimensão da área acrescida? Qual o cronograma do plano de expansão previsto?

X - Não poderia deixar de manifestar minha preocupação com os funcionários da Infraero que atualmente administram o Aeroporto de Recife, e outros que estão no lote do aeroporto pernambucano. Diante disso, preciso perguntar qual será a política de recursos humanos que a Infraero pretende adotar para os empregados quando o equipamento for licitado.

Ademais, conforme justificativa apresentada no Requerimento de Informações, a solicitação visa também ter acesso ao conteúdo do "Estudo final de Viabilidade Técnica" do atual processo de desestatização.

Nesse sentido, cabe esclarecer que a maior parte dessas questões foi devidamente abordada em reunião, realizada no dia 02 de maio de 2018, entre o Deputado Felipe Carreras (autor do requerimento) e representantes da SAC e da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC na Câmara dos Deputados. Na oportunidade, além de prestar os esclarecimentos necessários, foram entregues, por meio eletrônico, os principais documentos afetos ao atual processo de concessão.

Dessa forma, a presente Nota Informativa tem por objetivo reunir formalmente as informações solicitadas pelo citado Requerimento de Informações e encaminhar os Estudos de Viabilidade selecionados para a atual rodada de concessões. Antes, porém, apresenta-se o arcabouço legal, regulatório e institucional envolvido nos processos de concessão aeroportuária.

2. Arcabouço Legal, Regulatório e Institucional

2.1. O Programa Nacional de Desestatização

O Programa Nacional de Desestatização (PND), regido pela Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997, tem como objetivos fundamentais:

- I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;
- II - contribuir para a reestruturação econômica do setor público, especialmente através da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida;
- III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;
- IV - contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infraestrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive através da concessão de crédito;
- V - permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;
- VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrarem o Programa.

Desde o marco inicial do PND, instituído pelo Decreto nº 91.991, de 28 de novembro de 1985, os processos de desestatização consideram objetivos estratégicos como a modernização da infraestrutura, a adequada prestação de serviços públicos e a transferência de tecnologia para o país.

Também houve aperfeiçoamento do arcabouço institucional e administrativo dos processos de desestatização, em que se destacam a criação das agências reguladoras[1], entre elas a Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, em 2005, a inserção de mecanismos de transparência e controle social, como as audiências e consultas públicas, e o aprimoramento do acompanhamento pelo Tribunal de Contas da União - TCU. A atribuição de acompanhamento, foi incluída no regimento interno da Corte, assim como a criação de normas e unidades técnicas específicas para as desestatizações[2].

A primeira vez que um aeroporto foi incluído no PND foi em 2008, por meio do Decreto nº 6.373, datado de 14 de fevereiro. Trata-se do Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante - ASGA (SBSG), no Rio Grande do Norte, que foi concedido à iniciativa privada em 2011. Posteriormente, foram incluídos no PND os aeroportos de Brasília/DF (SBBR), Viracopos/SP (SBKP) e Guarulhos/SP (SBGR), mediante o Decreto nº 7.531, de 21 de julho de 2011, os aeroportos do Galeão/RJ (SBGL) e de Confins/MG (SBCF), mediante o Decreto nº

7.896, de 1º de fevereiro de 2013, os aeroportos de Fortaleza/CE (SBFZ), Salvador/BA (SBSV), Porto Alegre/RS (SBRs) e Florianópolis/SC (SBFL), mediante o Decreto nº 8.517, de 10 de setembro de 2015, e, na sequência, o Aeroporto Internacional Marechal Rondon (Aeroporto de Cuiabá/MT), por meio do Decreto nº 8.710, de 14 de abril de 2016.

Recentemente, em 24 outubro de 2017, mediante Decreto nº 9.180, foram incluídos no PND outros 13 aeroportos: Aeroporto Internacional do Recife/Guararapes Gilberto Freyre (SBRF), do Aeroporto de Maceió/Zumbi dos Palmares (SBMO), do Aeroporto Santa Maria - Aracaju (SBAR); do Aeroporto Presidente Castro Pinto João Pessoa (SBJP), do Aeroporto de Juazeiro do Norte Orlando Bezerra de Menezes (SBJU), do Aeroporto Presidente João Suassuna Campina Grande (SBKG); do Aeroporto Marechal Rondon Cuiabá (SBCY), do Aeroporto Maestro Marinho Franco Rondonópolis (SBRD); do Aeroporto Piloto Osvaldo Marques Dias Alta Floresta (SBAT), do Aeroporto Presidente João Batista Figueiredo Sinop (SWSI), do Aeroporto de Barra do Garças (SBBW); do Aeroporto de Vitória Euríco de Aguiar Salles (SBVT) e Aeroporto de Macaé (SBME).

Os tópicos seguintes tratam dos aspectos legais afetos ao processo de desestatização de aeroportos e à repartição de competências dos agentes envolvidos no processo de desestatização aeroportuária no país.

2.2. Aspectos Legais nas desestatizações aeroportuárias

Em relação à exploração dos aeródromos civis públicos, o Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA, aprovado pela Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, prevê as seguintes modalidades de exploração da infraestrutura aeroportuária:

Art. 36. Os aeródromos públicos serão construídos, mantidos e explorados:

- I - diretamente, pela União;*
- II - por empresas especializadas da Administração Federal Indireta ou suas subsidiárias, vinculadas ao Ministério da Aeronáutica;*
- III - mediante convênio com os Estados ou Municípios;*
- IV - por concessão ou autorização.*

Posteriormente, a Constituição Federal, de 1988, reafirmou o dispositivo no CBA ao também prever o instituto da concessão para a exploração da infraestrutura aeroportuária:

Art. 21. Compete à União:

- (...)*
- XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão;*
- (...)*
- c) a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária;*
- (...)*

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. (grifos nossos)

As concessões de serviços públicos foram disciplinadas na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que "Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto no art. 175 da Constituição Federal", definindo a prestação de serviço adequado, os direitos e obrigações dos usuários, a política tarifária, as regras para licitação e para os contratos de concessão, os encargos do poder concedente e do concessionário, as formas de intervenção e extinção, dentre outras disposições.

A Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997, tratou das concessões de serviços públicos ante as desestatizações do PND:

Art. 2º Poderão ser objeto de desestatização, nos termos desta Lei:

- I - empresas, inclusive instituições financeiras, controladas diretamente ou indiretamente pela União, instituídas por lei ou ato do Poder Executivo;*
- (...)*
- III - serviços públicos objeto de concessão, permissão ou autorização;*
- (...)*

§ 1º Considera-se desestatização:

- a) a alienação, pela União, de direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade;*
- b) a transferência, para a iniciativa privada, da execução de serviços públicos explorados pela União, diretamente ou através de entidades controladas, bem como daqueles de sua responsabilidade.*
- (...)*

Art. 4º As desestatizações serão executadas, mediante as seguintes modalidades operacionais:

- I - alienação de participação societária, inclusive de controle acionário, preferencialmente mediante a pulverização de ações;
- II - abertura de capital;
- III - aumento de capital, com renúncia ou cessão, total ou parcial, de direitos de subscrição;
- IV - alienação, arrendamento, locação, comodato ou cessão de bens e instalações;
- V - dissolução de sociedades ou desativação parcial de seus empreendimentos, com a consequente alienação de seus ativos;
- VI - concessão, permissão ou autorização de serviços públicos.**
- VII - aforamento, remição de foro, permuta, cessão, concessão de direito real de uso resolúvel é alienação mediante venda de bens imóveis de domínio da União. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.161-35, de 2001) (grifou-se)

No caso das infraestruturas aeroportuárias, as concessões são regulamentadas pelo Decreto nº 7.624, de 22 de novembro de 2011, que *"Dispõe sobre as condições de exploração pela iniciativa privada da infraestrutura aeroportuária, por meio de concessão"*, definindo as condições para exploração e as regras aplicáveis aos editais e contratos de concessões aeroportuárias, entre outras providências.

Adicionalmente, a Portaria SAC-PR nº 183, de 14 de agosto, de 2014, que aprovou o Plano Geral de Outorgas para a exploração de aeródromos civis públicos – PGO estabelece quais os critérios para exploração de aeródromos por meio de concessão, nos moldes do que dispõe o art. 7º da norma.

- Art. 7º - Para conceder a exploração de aeródromos a SAC-PR considerará:
- I - a relevância do movimento atual ou projetado de passageiros, carga e aeronaves;
 - II - as restrições e o nível de saturação da infraestrutura aeroportuária;
 - III - a necessidade e a prêmência de obras e investimentos relevantes;
 - IV - a necessidade e a prêmência de melhorias relevantes de gestão e de ganhos de eficiência operacional;
 - V - o comprometimento na qualidade dos serviços prestados;
 - VI - a concorrência entre aeródromos, com efeitos positivos sobre os incentivos à eficiência do sistema e sobre os usuários;
 - VII - os resultados econômico-financeiros decorrentes da exploração do aeródromo, promovendo a redução de déficits ou o incremento de superávits, sem comprometimento dos investimentos necessários ou dos níveis de eficiência, qualidade e segurança dos serviços;
 - VIII - projetos, estudos, levantamentos ou investigações, elaborados por pessoa física ou jurídica da iniciativa privada; e/ou
 - IX - a atratividade financeira do projeto e o interesse da iniciativa privada no empreendimento.

Por fim, as concessões estão previstas também no arcabouço do Sistema Nacional de Viação – SNV, conforme a Lei nº 12.379, de 6 de janeiro de 2011, que dispõe sobre o SNV e dá outras providências, sendo, no caso da União, definidas no âmbito do Sistema Federal de Viação - SFV:

- Art. 3º O Sistema Federal de Viação - SFV é composto pelos seguintes subsistemas:
- I - Subsistema Rodoviário Federal;
 - II - Subsistema Ferroviário Federal;
 - III - Subsistema Aquaviário Federal; e
 - IV - Subsistema Aerooviário Federal.**
 - (...)

Art. 6º A União exercerá suas competências relativas ao SFV, diretamente, por meio de órgãos e entidades da administração federal, ou mediante:

- I - (VETADO);
- II - concessão, autorização ou arrendamento a empresa pública ou privada;**
- III - parceria público-privada. (grifou-se)

2.3. Competências

2.3.1. Programa de Parcerias de Investimentos (PPI)

Inicialmente, cumpre lembrar que a concessão de qualquer infraestrutura aeroportuária, enquanto transferência à iniciativa privada da execução de serviço público explorado pela União, é considerada como uma desestatização nos termos da Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997, razão pela qual deverão ser seguidos os procedimentos previstos na citada lei, dentre eles a recomendação, por parte do Conselho Nacional de Desestatização – CND, ao Presidente da República para aprovação da inclusão da infraestrutura

aeroportuária no Programa Nacional de Desestatização – PND, conforme segue:

Art. 6º Compete ao Conselho Nacional de Desestatização:

I - recomendar, para aprovação do Presidente da República, meios de pagamento e inclusão ou exclusão de empresas, inclusive instituições financeiras, serviços públicos e participações minoritárias, bem como a inclusão de bens móveis e imóveis da União no Programa Nacional de Desestatização; (...)

Com a publicação da MP nº 727/2016, convertida na Lei nº 13.334/2016, que criou o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI, restou estabelecido ao Conselho do PPI exercer as funções anteriormente atribuídas ao CND, conforme segue:

Art. 7º Fica criado o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República CPPI, com as seguintes competências:

(...)

V- exercer as funções atribuídas:

(...)

c) ao Conselho Nacional de Desestatização pela Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997;

(...)

A Lei nº 13.334, em seu Artigo 4º estabelece ainda que o PPI será regulamentado por decretos que definirão:

I - as políticas federais de longo prazo para o investimento por meio de parcerias em empreendimentos públicos federais de infraestrutura e para a desestatização;

II - os empreendimentos públicos federais de infraestrutura qualificados para a implantação por parceria; e (Redação dada pela Lei nº 13.502, de 2017)

III - as políticas federais de fomento às parcerias em empreendimentos públicos de infraestrutura dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

Ressalta-se, ainda, que o artigo 5º da referida lei estabelece que os empreendimentos do PPI serão tratados como prioridade nacional por todos os agentes públicos de execução ou de controle, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O artigo 6º, por sua vez, afirma que :

(...) os órgãos, entidades e autoridades da administração pública da União com competências relacionadas aos empreendimentos do PPI formularão programas próprios visando à adoção, na regulação administrativa, independentemente de exigência legal, das práticas avançadas recomendadas pelas melhores experiências nacionais e internacionais, inclusive:

I - edição de planos, regulamentos e atos que formalizem e tornem estáveis as políticas de Estado fixadas pelo Poder Executivo para cada setor regulado, de forma a tornar segura sua execução no âmbito da regulação administrativa, observadas as competências da legislação específica, e mediante consulta pública prévia;

II - eliminação de barreiras burocráticas à livre organização da atividade empresarial;

(...)

O Parágrafo 1º, do Artigo 7º, traz a composição dos membros do Conselho do PPI (CPPI):

§ 1º Serão membros do CPPI, com direito à voto:

I - o Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República; (Redação dada pela Lei nº 13.502, de 2017)

II - o Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República; (Redação dada pela Lei nº 13.502, de 2017)

III - o Ministro de Estado da Fazenda; (Redação dada pela Lei nº 13.502, de 2017)

IV - o Ministro de Estado dos Transportes, Portos e Aviação Civil; (Redação dada pela Lei nº 13.502, de 2017)

V - o Ministro de Estado de Minas e Energia; (Redação dada pela Lei nº 13.502, de 2017)

VI - o Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; (Redação dada pela Lei nº 13.502, de 2017)

VII - o Ministro de Estado do Meio Ambiente; (Redação dada pela Lei nº 13.502, de 2017)

VIII - o Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); (Redação dada pela Lei nº 13.502, de 2017)

IX - o Presidente da Caixa Econômica Federal; e (Redação dada pela Lei nº 13.502, de 2017)

X - o Presidente do Banco do Brasil. (Redação dada pela Lei nº 13.502, de 2017)

2.3.2. **Secretaria Nacional de Aviação Civil - SAC/MTPA**

A Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República – SAC/PR foi criada pela Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, e extinta por força da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, convertida na Lei nº 13.341, de 2016, sendo suas competências transferidas ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, conforme disposto no Inciso I, do art. 6º, da mesma lei. Suas atribuições foram definidas por último pela Lei nº 13.502, de 2017, conforme trecho reproduzido abaixo:

Parágrafo único. As competências atribuídas ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil nos incisos I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII e IX do **caput** deste artigo compreendem:

I- a formulação, a coordenação e a supervisão das políticas nacionais;

(...)

IV - a elaboração de estudos e projeções relativos aos assuntos de aviação civil e de infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil e relativos à logística do transporte aéreo e do transporte intermodal e multimodal, ao longo de eixos e fluxos de produção, em articulação com os demais órgãos governamentais competentes, com atenção às exigências de mobilidade urbana e de acessibilidade;

V - a proposição de que se declare a utilidade pública, para fins de desapropriação ou instituição de servidão administrativa, dos bens necessários à construção, à manutenção e à expansão da infraestrutura em transportes, na forma da legislação específica;

VI - a coordenação dos órgãos e das entidades do sistema de aviação civil, em articulação com o Ministério da Defesa, no que couber;

(...)

VIII - a atribuição da infraestrutura aeroportuária a ser explorada pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); e

(...)

O Decreto nº 9000, de 8 de março de 2017, que aprovou o Regimento Interno da SAC/MTPA, trouxe ainda as competências desta Secretaria, como parte do MTPA. São elas:

"Art. 16. À Secretaria Nacional de Aviação Civil compete:

I - assessorar o Ministro de Estado na coordenação e supervisão dos órgãos e entidades do sistema de aviação civil;

II - propor, implementar e monitorar a política nacional de transportes do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil, e para as ações governamentais a ela relacionadas, em articulação com a Secretaria de Política e Integração e, no que couber, com o Ministério da Defesa;

III - participar da formulação e implementação do planejamento estratégico do Ministério, relativo ao setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil, e propor prioridades dos programas de investimentos;

114

V - propor atualizações e orientar a implementação de planos, programas e ações destinadas ao desenvolvimento do SNV, relativo ao setor aeroportuário;

VI - elaborar e propor ao Ministro de Estado a aprovação dos planos de outorgas para a exploração da infraestrutura aeroportuária, ouvida a ANAC no caso de transferência de exploração ao setor privado;

604

VIII - assistir tecnicamente o Ministro de Estado nas matérias pertinentes ao PPI e a outros programas e iniciativas relativos ao setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil, em articulação com a Secretaria de Fomento e Parcerias;

IX - monitorar as parcerias com a iniciativa privada relativas ao setor de aviação, civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil, e articular com órgãos públicos e sociedade civil envolvidos;

688

Importante destacar o papel central da SAC/MTPA na formulação e coordenação das políticas públicas bem como dos órgãos do sistema nacional de aviação civil. Tal papel se faz fundamental uma vez que a Secretaria detém a prerrogativa de pensar o setor como um todo.

Nesse sentido, a SAC/MTPA, em coordenação com os órgãos do setor, vem atuando no âmbito das discussões técnicas que visam o desenvolvimento da aviação civil brasileira, tendo como uma de suas principais vertentes a formulação de políticas para o desenvolvimento e modernização da infraestrutura aeroportuária no País, incluindo tanto a coordenação da gestão dos investimentos públicos nos aeroportos quanto a estruturação de processos de parceria com o setor privado.

Espera-se que a parceria com a iniciativa privada induza a atração de

investimentos produtivos para a expansão da infraestrutura aeroportuária com a celeridade necessária para atender ao crescimento vertiginoso da demanda. Adicionalmente, trará ao Brasil novas experiências de modelos operacionais, gerenciais e tecnológicos para a gestão aeroportuária, incentivando o investimento em inovação por meio da concorrência entre aeroportos e da melhoria contínua da eficiência operacional.

Com isso, objetiva-se a prestação de serviços de qualidade aos usuários, aliada à gestão operacional sustentável, resultando em impactos positivos tanto para os passageiros como para a economia regional e nacional, funcionando assim como vetor de desenvolvimento local e de melhoria da qualidade de vida à população.

A participação da iniciativa privada na gestão da infraestrutura aeroportuária revela-se como uma alternativa importante para a desoneração do Estado, tanto no que se refere às necessidades de investimento quanto aos custos operacionais, e irá permitir que sejam atribuídas à iniciativa privada responsabilidades de investimento e gestão compatíveis com suas capacidades técnica, operacional e financeira.

Tem-se, assim, um planejamento promissor para os investimentos e para a gestão dos aeroportos brasileiros, unindo-se esforços públicos e privados onde cada um for mais adequado, com vistas a implantar no setor o ritmo de desenvolvimento proporcional ao desafio imposto pela crescente evolução da demanda por transporte aéreo no Brasil.

2.3.3. Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC

No que tange ao Poder Concedente, com a criação da ANAC, por intermédio da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, restou estabelecido que:

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

(...)

XXIV – conceder ou autorizar a exploração da infraestrutura aeroportuária, no todo ou em parte;

(...)

Portanto, na esfera Federal, a ANAC é a entidade legalmente competente por representar a União, enquanto Poder Concedente, nas concessões à iniciativa privada para exploração da infraestrutura aeroportuária, no todo ou em parte.

2.3.4. Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero

A Infraero, por sua vez, tem suas competências estabelecidas na Lei nº 5.862, de 12 de dezembro de 1972, e suas alterações posteriores, cabendo a estatal operar e administrar a infraestrutura aeroportuária que lhe for atribuída pela SAC/MTPA, conforme estabelecido pela referida lei:

Art. 2º A Infraero terá por finalidade implantar, administrar, operar e explorar industrial e comercialmente a infraestrutura aeroportuária que lhe for atribuída pela Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República.

Parágrafo único. Para cumprimento do objeto social da Infraero, fica autorizada:

I - a criação de subsidiárias pela Infraero; e

II - a participação da Infraero e de suas subsidiárias, minoritária ou majoritariamente, em outras sociedades públicas ou privadas. (Incluído pela Lei nº 12.648, de 2012)

2.3.5. Tribunal de Contas da União – TCU

Por fim, a fiscalização dos processos de desestatização no âmbito da União é realizada pelo TCU, em observância ao seu regimento interno[3]:

Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma da legislação vigente, em especial da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992:

(...)

XV – acompanhar, fiscalizar e avaliar os processos de desestatização realizados pela administração pública federal, compreendendo as privatizações de empresas, incluindo instituições financeiras, e as concessões, permissões e autorizações de serviço público, nos termos do art. 175 da Constituição Federal e das normas legais pertinentes;

(...)

No caso de concessões de serviços públicos, a fiscalização pelo TCU dos processos de desestatização envolve quatro estágios de acompanhamento, incluindo a análise dos Estudos de Viabilidade Técnica Econômica e Ambiental

que irão subsidiar a modelagem da concessão, além do monitoramento durante toda a execução do contrato de concessão.

2.4. Política Nacional de Aviação Civil - PNAC

Além do já exposto, convém mencionar que a concessão de aeroportos está estreitamente alinhada com os ditames definidos pela Política Nacional de Aviação Civil (PNAC), instituída pelo Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009, que assim dispõe sobre as ações governamentais aplicáveis ao tema, dentre outras:

- *Buscar a adequação contínua da capacidade da infraestrutura à expansão do transporte aéreo, inclusive por meio de delegação, conforme disposto na Constituição.*
- *Promover a participação da iniciativa privada na construção, operação e exploração de aeroportos, no todo ou em partes.*
- *Promover o crescimento do setor por meio da regulação eficiente do mercado, de estímulos a investimentos privados e do incentivo à concorrência, visando coibir práticas anticoncorrenciais e assegurar a prestação adequada de serviços, a modicidade dos preços e a garantia dos direitos dos usuários.*
- *Estimular o investimento privado na construção e operação de aeródromos.*

2.5. Histórico da atual rodada de concessões

Em 1º de setembro de 2017 foi publicado, no Diário Oficial da União (DOU), em Edição Extra, na Seção 3, nº 169A, páginas 01 a 06, o Edital de Chamamento Público de Estudos nº 001/2017, que tinha como objetivo chamar pessoas físicas ou jurídicas de direito privado interessadas na apresentação de projetos, levantamentos, investigações e estudos técnicos que subsidiassem a modelagem das concessões dos aeroportos que foram objeto da Resolução CPPI nº 14, de 23 de agosto de 2017 (que recomendou a inclusão dos mesmos no Programa Nacional de Desestatização - PND e qualificação dos ativos no Programa de Parcerias de Investimentos - PPI), os quais foram, de fato, posteriormente incluídos no PND por meio do Decreto nº 9.180, de 24 de outubro de 2017. Ressalta-se que esse Edital foi precedido pela Nota Técnica nº 35/2017/DPR/SAC-MTPA, de 29 de agosto de 2018 (em anexo).

O Item 4.1 do mencionado Chamamento Público de Estudos (CPE) previa como condição à apresentação dos projetos, levantamentos, investigações e estudos técnicos o protocolo, junto à esta SAC/MTPA, em até 30 (trinta) dias, contados da publicação do referido Edital, de requerimento de autorização contendo as informações discriminadas em seus subitens. Na sequência, o Edital CPE nº 002/2017, publicado no DOU de 15/09/2017, retificou o Edital nº 01/2017 de modo que o referido prazo foi estendido até o dia 5 (cinco) de outubro de 2017.

No decorrer do prazo previsto, esta SAC/MTPA recebeu 12 (doze) requerimentos de autorização para desenvolvimento dos estudos técnicos preparatórios à concessão dos aeroportos mencionados e, após análise acerca do atendimento das exigências constantes no CPE, foi publicado, em 1º de novembro de 2017, o Edital CPE nº 003/2017, contendo a relação das oito (8) empresas ou grupo de empresas autorizadas a "apresentarem projetos, levantamentos, investigações e estudos técnicos que subsidiarão a modelagem da concessão para expansão, exploração e manutenção dos objetos 2, 3 e 4 do Edital de Chamamento Público de Estudos nº 001/2017".

Para tanto, este Departamento de Políticas Regulatórias – DPR coordenou a disponibilização de informações para realização de tais estudos por meio de banco de dados disponível no site do MTPA. Os estudos de viabilidade elaborados pelos grupos autorizados foram entregues no prazo final de 2 de março de 2018 e analisados pela Comissão de seleção de Estudos, criada, entre outros, para esse fim, conforme item 5 do Edital de Chamamento de Estudos nº 3/2017, de 31 de outubro de 2017 (alterado posteriormente pelo Edital de Chamamento Público de Estudos nº 1/2018, publicado no DOU do dia 5 de abril de 2018).

Após a conclusão dos trabalhos de avaliação, seleção e estabelecimento de valor para eventual resarcimento dos estudos técnicos preparatórios à concessão dos aeroportos descritos nos objetos 2, 3 e 4 do Edital de Chamamento Público de Estudos nº 001/2017, publicizou-se que os estudos selecionados foram aqueles apresentados pelo consórcio representados pela empresa Moyses & Pires Sociedade de Advogados, conforme Edital de Seleção de Estudos nº 1/2018, publicado no DOU de 26 de março de 2018. Após a interposição de recurso administrativo, a decisão da Comissão de Seleção (exarada por meio da Nota Técnica nº 15/2018/DPR/SAC-MTPA, de 18 de abril de 2018) foi confirmada pelo Ministro de Estado do MTPA por meio do Despacho nº 19, de 20 de abril de 2018, publicado no DOU do dia 23 de abril de 2018.

3. Análise

Feitos esses esclarecimentos, passa-se a responder, ponto a ponto, as perguntas formuladas no Requerimento de Informações nº 3.514/2018:

I - Qual o critério de escolha das concessões de aeroportos no Brasil? Existe uma política aeroviária definida pelo Governo Federal?

Conforme abordado anteriormente, o programa de concessões de infraestrutura aeroportuária está estreitamente alinhado com os objetivos do PND, especialmente no que tange à reordenação da posição estratégica do Estado na economia, retomada de investimentos no setor e modernização da infraestrutura aeroportuária através da atração de capital privado para o desenvolvimento e gestão da infraestrutura.

No setor aeroportuário, os números refletem o sucesso do programa de concessões. Até o presente momento, as concessões de todos os 10 aeroportos incluídos no PND foram exitosas. O valor devido a título de contribuição fixa pela outorga dos ativos leiloados soma um montante de mais de R\$ 49 bilhões, os quais são destinados ao Fundo Nacional de Aviação Civil - FNAC e reinvestidos no setor aeroportuário, garantindo a modicidade tarifária do sistema, além de investimentos em outras infraestruturas aeroportuárias e de navegação aérea, capacitação, entre outras medidas.

Nos aeroportos já concedidos, serão investidos pelo setor privado mais de R\$ 32 bilhões durante o período das concessões, sendo que, desse total, mais de R\$ 17 bilhões já foram realizados. O montante já investido pelas concessões privadas é bem maior do que foi investido em toda a infraestrutura aeroportuária nacional nos 16 anos anteriores ao início das concessões (1995 a 2010). O índice geral de satisfação do passageiro saltou de 3,86 para 4,38 em uma escala que vai até 5 no período 2013 a 2017. Os números refletem o êxito do programa federal de concessões e a importância de sua continuidade.

A desestatização de aeroportos está estreitamente alinhada com os ditames definidos pela Política Nacional de Aviação Civil - PNAC, instituída pelo Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009. A PNAC corresponde ao conjunto de diretrizes e estratégias que norteiam o planejamento das instituições responsáveis pelo desenvolvimento da aviação civil brasileira, estabelecendo objetivos e ações estratégicas para esse setor, e integra-se ao contexto das políticas nacionais brasileiras. Dentre as Ações Estratégicas estabelecidas pela PNAC, destacamos:

- *Buscar a adequação contínua da capacidade da infraestrutura à expansão do transporte aéreo, inclusive por meio de delegação, conforme disposto na Constituição.*
- *Promover a participação da iniciativa privada na construção, operação e exploração de aeroportos, no todo ou em partes.*
- *Promover o crescimento do setor por meio da regulação eficiente do mercado, de estímulos a investimentos privados e do incentivo à concorrência, visando coibir práticas anticoncorrenciais e assegurar a prestação adequada de serviços, a modicidade dos preços e a garantia dos direitos dos usuários.*
- *Estimular o investimento privado na construção e operação de aeródromos.*

De tal forma, resta nítida, neste arcabouço, a orientação para o desenvolvimento da infraestrutura aeroportuária mediante o estímulo ao investimento em construção, exploração e operação de aeródromos públicos pela iniciativa privada.

No que tange aos critérios de escolha das concessões de aeroportos no Brasil, importante destacar a Portaria nº 183, de 14 de agosto de 2014, que aprova o Plano Geral de Outorgas - PGO, o qual estabelece diretrizes e modelos para a exploração de aeródromos civis públicos em conformidade com a Política Nacional de Aviação Civil - PNAC. O PGO, em seu Artigo 7º, estabelece que:

Dos Aeródromos Explorados por Meio de Concessão

Art. 7º - Para conceder a exploração de aeródromos a SAC-PR considerará:

- I - a relevância do movimento atual ou projetado de passageiros, carga e aeronaves;*
- II - as restrições e o nível de saturação da infraestrutura aeroportuária;*
- III - a necessidade e a premência de obras e investimentos relevantes;*
- IV - a necessidade e a premência de melhorias relevantes de gestão e de ganhos de eficiência operacional;*
- V - o comprometimento na qualidade dos serviços prestados;*
- VI - a concorrência entre aeródromos, com efeitos positivos sobre os*

incentivos à eficiência do sistema e sobre os usuários;

VII - os resultados econômico-financeiros decorrentes da exploração do aeródromo, promovendo a redução de déficits ou o incremento de superávits, sem comprometimento dos investimentos necessários ou dos níveis de eficiência, qualidade e segurança dos serviços;

VIII - projetos, estudos, levantamentos ou investigações, elaborados por pessoa física ou jurídica da iniciativa privada; e/ou

IX - a atratividade financeira do projeto e o interesse da iniciativa privada no empreendimento.

De fato, após diversas simulações realizadas e apresentadas por este Departamento aos órgãos envolvidos na tomada de decisão do setor, utilizando-se não somente toda a rede de aeroportos outorgados à Infraero, mas também os trinta maiores aeroportos considerados polos regionais, outorgados aos Estados ou municípios, acordou-se pela sequência do processo de concessão da infraestrutura aeroportuária como vertente para o desenvolvimento e modernização da infraestrutura aeroportuária no País.

Sem embargo, observou-se que a continuidade do modelo de concessão de ativos de forma individualizada teria impacto limitado apenas aos ativos considerados superavitários nas análises realizadas por esta Secretaria, deixando de fora do processo grande parte da infraestrutura aeroportuária do país, e, por vezes, os ativos mais carentes de investimentos. Igualmente, a sequência do modelo anterior inevitavelmente levaria a Infraero a se tornar uma empresa estatal dependente de recursos do Tesouro Nacional para sua manutenção, além de outros impactos negativos ao sistema.

De tal feita, com base nos critérios estabelecidos no Art. 7º do PGO, especialmente aqueles relativos ao nível de saturação da infraestrutura, à necessidade de investimentos, à necessidade de melhorias na gestão e na eficiência operacional e à atratividade dos ativos de forma conjunta, além das tratativas junto aos governos estaduais que buscavam atrair investimentos privados para a exploração e gestão da infraestrutura aeroportuária de seus Estados, a Nota Técnica nº 33/2017/DPR/SAC/MTPA (em anexo), de 11 de agosto de 2017, realizou uma análise detalhada da viabilidade da inclusão no Programa Nacional de Desestatização - PND, de dezesseis (16) aeroportos outorgados à Infraero, além de 6 aeroportos regionais. Tal análise veio a subsidiar a tomada de decisão dos aeroportos que deveriam ser incluídos no PND e ainda a modelagem da concessão e composição de possíveis Blocos.

Em outro giro, é importante lembrar que compete ao Conselho do PPI recomendar, para aprovação do Presidente da República, a inclusão dos empreendimentos públicos federais no Programa Nacional de Desestatização. O PPI, por sua vez, é um conselho de governo, composto por representantes de diferentes ministérios e instituições. Portanto, a decisão de se conceder uma infraestrutura aeroportuária não se trata de uma decisão meramente do setor da aviação civil, mas essencialmente de uma decisão de governo que é tomada a partir de análise complexa que considera uma série de fatores e informações, conforme acima exposto.

Nesse diapasão, a Resolução CPPI nº 14, de 23 de agosto de 2017, em seu Art. 6º, opinou pela qualificação no âmbito do PPI, e inclusão no âmbito do PND, dos aeroportos da atual rodada de concessão. Recomendou ainda que a Agência Nacional de Aviação Civil - Anac fosse designada como a responsável pela execução e pelo acompanhamento das medidas de desestatização sob a supervisão do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA). E que o MTPA fosse designado como responsável pela condução e pela aprovação dos estudos, projetos, levantamentos ou investigações que subsidiariam a modelagem das medidas de desestatização dos referidos aeroportos.

Importante ainda destacar que, de maneira distinta das rodadas anteriores, referida Resolução do PPI, em seu Art. 6º, § 2º, determina que os aeroportos da atual rodada poderão ser concedidos em blocos.

Tal prerrogativa deve-se ao fato que, passada as primeiras rodadas de concessão, em que apenas os grandes ativos de infraestrutura aeroportuária foram concedidos, a manutenção de tal modelo poderia inviabilizar a concessão de diversos aeroportos deficitários. Dessa forma, a concessão em bloco busca viabilizar a concessão de ativos menores e deficitários que de forma isolada não produziriam viabilidade econômica suficiente para serem concedidos a iniciativa privada.

Cumpre por fim informar que, em 24 outubro de 2017, mediante Decreto nº 9.180, foram incluídos no PND os 13 aeroportos objeto da atual rodada de concessão, a dizer: Aeroporto Internacional do Recife/Guararapes - Gilberto Freyre (SBRF), Aeroporto de Maceió/Zumbi dos Palmares (SBMO), Aeroporto Santa Maria - Aracaju (SBAR); Aeroporto Presidente Castro Pinto - João Pessoa (SBJP), Aeroporto de Juazeiro do Norte - Orlando Bezerra de Menezes (SBJU), Aeroporto Presidente João Suassuna - Campina Grande (SBKG); Aeroporto

Marechal Rondon - Cuiabá (SBCY), Aeroporto Maestro Marinho Franco - Rondonópolis (SBRD), Aeroporto Piloto Osvaldo Marques Dias - Alta Floresta (SBAT); Aeroporto Presidente João Batista Figueiredo - Sinop (SWSI); Aeroporto de Barra do Garças (SBBW); Aeroporto de Vitória - Eurico de Aguiar Salles (SBVT) e Aeroporto de Macaé (SBME).

Em seguida, o processo teve continuidade por meio do Edital de Chamamento Público de Estudos nº 01/2017/MTPA, conforme descrito em tópico anterior desta Nota Informativa.

II - Quais as justificativas técnicas para a mudança na metodologia até então adotada quanto ao objeto da concessão dos aeroportos, passando de concessões individuais para concessões em lote?

Conforme apontado em resposta anterior, após diversas simulações realizadas e apresentadas por este Departamento aos órgãos envolvidos na tomada de decisão do setor, utilizando-se não somente toda a rede de aeroportos outorgados à Infraero, mas também os trinta maiores aeroportos considerados polos regionais, observou-se que a continuidade do modelo de concessão de ativos de forma individualizada teria impacto limitado apenas aos ativos considerados superavitários nas análises realizadas por esta Secretaria, deixando de fora do processo grande parte da infraestrutura aeroportuária do país, e, por vezes, os ativos mais carentes de investimentos e melhorias na gestão.

Igualmente, a sequencia do modelo anterior, inevitavelmente, levaria a Infraero a se tornar uma empresa estatal cada vez mais dependente de recursos do Tesouro Nacional para sua manutenção, tendo em vista que a Estatal já havia perdido a gestão de seus principais ativos superavitários e a continuidade do modelo unitário resultaria na transferência ao setor privado apenas dos melhores ativos, deixando a Infraero com a gestão dos aeroportos deficitários acarretando assim, um déficit operacional cada vez maior.

Nesse contexto, a concessão em bloco busca inserir no processo de concessão, ativos de menor porte, alguns deles com operação deficitária, que de forma isolada não teriam viabilidade econômica para serem concedidos à iniciativa privada. Tal modelagem em bloco reflete, portanto, o subsídio cruzado existente na gestão de aeroportos conduzida pela Infraero, onde ativos de maior valor econômico propiciam superávits para que a Infraero possa gerir também as infraestruturas deficitárias de modo que a gestão sistêmica se torne sustentável propiciando modicidade tarifária, investimentos adequados e qualidade na gestão.

Importante esclarecer, contudo, que a modelagem em bloco promove apenas um intercâmbio entre o valor de contribuição a ser pago ao FNAC e a gestão de um ativo deficitário, sem qualquer impacto sobre os investimentos nos aeroportos. Isso porque, no modelo de concessão de ativos de forma individualizada, todo o valor "excedente" do projeto, o chamado valor presente líquido (VPL), é convertido em outorgas que deverão ser recolhidas pelo concessionário junto ao FNAC. A concessão em bloco apenas diminui esse excedente, a partir do momento em que agrupa a gestão de ativos superavitários à gestão de ativos deficitários, diminuindo assim o VPL do projeto, no entanto, garantindo os mesmos níveis de serviço e padrões de investimentos das rodadas anteriores, onde os ativos foram concedidos de forma individualizada.

Nesse contexto, cumpre ainda salientar a importância da concessão frente a um setor dinâmico que requer flexibilidade e agilidade na gestão, capaz de comportar a uma demanda crescente por infraestrutura e modernização. De fato, o montante já investido pelas concessões privadas é maior do que o valor investido em toda a infraestrutura aeroportuária nacional nos 16 anos anteriores ao início das concessões (1995 a 2010). Tal dado mostra a agilidade do setor privado no que tange a realização de investimentos na infraestrutura aeroportuária frente a gestão pública dos mesmos.

Diante de todo o exposto, optou-se pela simulação de possíveis blocos de concessão para a tomada de decisão do governo acerca do melhor agrupamento de ativos.

III - Existem estudos técnicos que embasem tal decisão? Quem elaborou esses estudos e onde se encontram? Quais as vantagens de se licitar em lote ao invés de se licitar isoladamente? Quais as garantias de que a licitação em lote atenda melhor ao interesse público e assegure as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua

prestaçao e modicidade das tarifas, na forma exigida pela Lei de Concessões (§1º, art. 6º)?

A Nota Técnica nº 33/2017/DPR/SAC/MTPA, de 11 de agosto de 2017, realizou uma análise detalhada da viabilidade da inclusão no Programa Nacional de Desestatização – PND, de dezenas (16) aeroportos outorgados à Infraero, além de 6 aeroportos regionais com base nos critérios definidos pelo Artigo 7º do PGO. Ademais, cumpre informar que os estudos selecionados para subsidiar a modelagem da atual rodada de concessão, no âmbito do Edital de Chamamento Público nº 01/2017/MTPA, apontaram para a viabilidade da concessão dos ativos em bloco, assinalando inclusive ganhos de escala para a modelagem proposta.

No que tange as vantagens de se licitar ativos aeroportuários em bloco, podemos destacar:

- Poder incluir no programa de concessão uma série de ativos que não alcançariam viabilidade econômica para concessões individuais;
- Trazer investimentos privados a aeroportos de menor porte;
- Viabilizar ou incrementar voos regulares em aeroportos de menor porte a partir de oferta de infraestrutura adequada;
- Melhoria na gestão e eficiência de um maior número de aeroportos, incluindo os de menor porte;
- Reduzir o déficit da Infraero a partir da concessão ao setor privado de ativos cuja operação, pela empresa pública, é deficitária;
- Desonerar o poder público de investimentos em infraestrutura aeroportuária;
- Gerar ganhos de escala na gestão de um grupo de aeroportos pelo mesmo concessionário;
- Indução à formação de centros regionais de conexão de voos (*hubs*) e novas rotas alimentadoras (*feeders*);
- Agilidade na realização de investimentos em aeroportos com restrições operacionais;
- Alavancar o desenvolvimento econômico social regional;
- Trazer melhorias ao passageiro usuário dos aeroportos de menor porte; dentre outras.

Importante, por fim, destacar que a Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) do Senado Federal, em dezembro de 2016, no âmbito da avaliação do Plano de Desenvolvimento da Aviação Regional, apresentou uma análise detalhada da questão em seu Relatório Final (SEI nº 0938091). De fato, a citada comissão realizou três audiências públicas e um seminário para obter a contribuição de instituições públicas e privadas e especialistas envolvidos com o desenvolvimento da aviação civil, em que participaram representantes do MTPA, Anac, Infraero, Sindicato Nacional das Empresas Aerooviárias, Gol, Azul, Latam, Passaredo, Associação das Indústrias Aeroespaciais Brasileiras, TCU, BNDES, além de representantes de empresas de táxi aéreos e autoridades estaduais.

Conforme pode ser lido no Relatório, após análise do desenvolvimento da aviação regional no país, afirma-se que:

Em relação aos aeroportos potencialmente viáveis do ponto de vista econômico, a estratégia mais recomendável diante dos entraves atualmente enfrentados pelo PDAR seria a concessão à iniciativa privada de aeroportos em blocos regionais, unindo um aeroporto superavitário (da capital estadual, em geral) com outros que necessitem de investimentos para chegar a essa condição. Essa solução explora economias de escala e utiliza o mesmo princípio de subsídio cruzado que governa a operação atual, porém de forma temporária. Este modelo está em estudo para o Estado de Mato Grosso, conforme apresentado no Seminário realizado em Cuiabá.

Quanto aos aeroportos permanentemente deficitários, eles podem ser incluídos nos blocos regionais para concessão, desde que não tornem a concessão como um todo deficitária e haja economias de escala a serem exploradas. Os demais devem receber recursos a fundo perdido do FNAC, ou ser operados pela Infraero. [grifo nosso]

O conteúdo do Relatório supramencionado foi ainda objeto de análise do extinto Departamento de Regulação e Concorrência (DERC) por meio da Nota Técnica nº 109/2017/DERC/SPR/SAC-MT (SEI nº 0938890), que tratou de trazer algumas considerações acerca da recomendação constante no item 1) do Relatório, cujo teor está reproduzido a seguir:

(...) "Assim, em função da presente avaliação do Programa de

Desenvolvimento da Aviação Regional, e com fundamento nas sugestões dos especialistas ouvidos nas audiências públicas, a Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal encaminha ao Poder Executivo as recomendações a seguir.

À Secretaria de Aviação Civil do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil:

1) estuda para concessão em bloco de aeroportos nacionais e regionais e, com base nesse estudo, a licitação de um bloco de aeroportos como projeto piloto, para avaliação dessa política como alternativa complementar ao PDAR."

Naquela oportunidade, foi informado que o formato dos processos de concessão de infraestrutura aeroportuária vinha sendo estudado por aquele departamento, sendo a alternativa de concessões em blocos, naquele momento, uma opção vista como viável do ponto de vista político e regulatório, vislumbradas algumas vantagens do modelo e verificadas algumas experiências internacionais de sucesso, conforme trecho reproduzido da nota (em anexo):

"No tocante à recomendação exposta, este Departamento vem estudando alternativas para o formato das próximas rodadas de concessões de aeroportos, inclusive a de concessão em blocos, conforme sugerido. Nessa esfera, alguns dos elementos que estão sendo analisados para subsidiar o governo na decisão para as próximas rodadas de concessões estão: os critérios para formação dos blocos (localização geográfica, número mínimo de voos regulares autorizados nos últimos anos; atual operador), viabilidade econômico-financeira e o impacto financeiro na Infraero (e, portanto, nas contas da União). Para tanto, estão sendo considerados, entre outros, a expectativa de receita com o pagamento a título de outorga, os montantes previstos para investimentos por particulares (e que, portanto, deixam de ser gastos pela União) e para o pagamento de programas de adequação de efetivos da Infraero (PDV, por exemplo), quando for o caso.

Este DERJ entende que a alternativa de concessões em blocos é viável do ponto de vista político e regulatório, e que algumas das vantagens a serem percebidas com sua execução seriam: a sustentabilidade da rede de aeroportos brasileiros como um todo; a celeridade para o programa de concessões (e para melhoria verificada na prestação dos serviços pelos aeroportos[1]), e a total desoneração por parte do poder público na realização de investimentos; além de potenciais ganhos de escala.

Dessa forma, as concessões em blocos de aeroportos potencializariam os ganhos à sociedade do programa de concessões, levando à ampliação da infraestrutura e adequação da qualidade dos serviços a uma quantidade maior de aeroportos e de forma mais célere. Sob a ótica do Plano de Aviação Regional, vislumbra-se que a concessão em blocos poderia encurtar distâncias entre duas importantes fases do processo: a adequação da infraestrutura aeroportuária e à sua gestão e operação.

Também não se vislumbra empecilhos técnicos à adaptação do atual modelo de concessões individuais de aeroportos para sua variante em blocos. De fato, a maior preocupação nesse tipo de concessão conjunta é de se que se alinhem os incentivos para que o concessionário não se dedique apenas aos ativos mais rentáveis, em detrimento daqueles com menor capacidade financeira. No caso dos aeroportos, existem parâmetros regulatórios que podem ser adequados para alinhar esses incentivos, como o Fator Q (bonificação ou penalização tarifária em função da qualidade observada na prestação dos serviços aeroportuários) e a aplicação de multas, além de outras penalidades."

Por fim, no que tange à prestação de serviço adequado que satisfaça às condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas, estabelecidas no §1º, do art. 6º, da lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, importante salientar que o modelo de concessão em bloco visa trazer ao maior número de usuários, precisamente, as condições de serviço acima descritas, ao passo que a concessão da infraestrutura aeroportuária busca a retomada de investimentos no setor e modernização da infraestrutura aeroportuária através da atração de capital privado para o desenvolvimento e gestão da infraestrutura.

IV - Qual a justificativa técnica para se inserir em um mesmo lote equipamento com perfis de capacidade de operação, rentabilidade e porte completamente distintos?

Conforme descrito anteriormente, a lógica da concessão em blocos busca, sem acarretar qualquer impacto sobre os investimentos nos aeroportos, conceder à iniciativa privada ativos de portes distintos de modo que aeroportos que processam maior número de passageiros e cargas possam suportar a inclusão no bloco de outros menores, os quais, de forma isolada, não teriam viabilidade econômica para serem concedidos à iniciativa privada.

Importa considerar que a gestão conjunta de um bloco de aeroportos, mesmo que de portes distintos, traz uma série de ganhos de escala e benefícios ao concessionário.

Tome-se, por exemplo, os aspectos ambientais envolvidos na gestão aeroportuária. Nos estudos de viabilidade para modelagem das concessões da atual rodada, equipes responsáveis por aspectos da gestão ambiental dos aeroportos realizam trabalhos de monitoramento em todos os aeroportos do bloco Centro Oeste, gerando redução de custos e ganhos de VPL do projeto quando comparados a projetos individuais. No que tange à administração, também são consideráveis os ganhos com redução de pessoal e centralização de atividades relativas a todos os aeroportos em apenas um núcleo administrativo. Outro ganho importante, já referido anteriormente, está na retroalimentação do bloco a partir da criação de hubs regionais onde os aeroportos menores tomam-se "alimentadores" dos aeroportos maiores, melhorando a atratividade para o setor privado.

Tendo em vista que a disponibilidade de infraestrutura aeroportuária é notadamente um vetor de desenvolvimento econômico, a lógica de agrupamento dos blocos procurou seguir a ótica de vetores de desenvolvimento das principais atividades econômicas das regiões. Tem-se assim que, o Bloco Centro Oeste abrange importante região agropecuária do país. De fato o Estado do Mato Grosso apresenta uma economia pujante sendo o maior produtor de grãos e gado do país. O Bloco Nordeste abrange uma região com forte aptidão para o turismo de lazer e negócios. Já o Bloco dos aeroportos do sudeste está voltado ao desenvolvimento das maiores regiões produtoras de óleo e gás do país. Nesse sentido a modernização e ampliação da infraestrutura disponível nestas regiões busca alavancar atividades vetores de desenvolvimento econômico do país através da oferta de infraestrutura aeroportuária adequada.

Por fim, importa ressaltar que independente do tamanho do ativo a regulação proposta visa garantir adequado nível de serviço, realização dos investimentos necessários e a gestão adequada da infraestrutura aeroportuária a ser concedida.

V - Existe algum tipo de estudo que aponte eventual desinteresse do mercado em participar de certames individuais para concessão de aeroportos?

Inicialmente, cabe notar, conforme já exposto no item 2.1 da presente Nota, que o programa de concessões aeroportuárias do Governo Federal começou em 2011 e já está em sua quinta rodada. Trata-se, portanto, de um processo longo, por meio do qual se vem acumulando considerável experiência na estruturação de parcerias com a iniciativa privada, fato que tem permitido uma contínua evolução das condições de modelagem das concessões, visando não apenas a atratividade do negócio, mas também a ampliação da infraestrutura e a oferta de serviços aeroportuários de elevada qualidade.

Além do contínuo acompanhamento dos agentes que já operam no setor, esta SAC recebe frequentes requisições de reunião com investidores e instituições interessadas em participar de novos processos de concessões aeroportuárias. Nesse sentido, desde a edição da Resolução nº 14 do CPPI, diversos agentes do setor vêm manifestando interesse em conhecer melhor os ativos incluídos nesta nova rodada de concessões, inclusive avaliando a viabilidade da concessão em blocos, tal como proposto pelo Governo Federal. Em particular, o Bloco do Nordeste (em que está o Aeroporto de Recife) tem sido objeto de grande atenção, uma vez que além de contar com o maior aeroporto do atual processo de concessão, traz consigo outras três capitais (Maceió, Aracaju e João Pessoa) e dois importantes aeroportos regionais (Campina Grande e Juazeiro do Norte).

Como já exposto, avalia-se que o potencial de consolidação e ampliação de Recife como hub regional é grande, especialmente considerando os incentivos decorrentes da comum propriedade de aeroportos relativamente próximos, uma vez que, sob o mesmo controlador, a concessionária buscara aumentar fortemente o número e a frequência das rotas entre esses aeroportos, já que ela ganharia nas duas pontas do voo: tanto na cidade de origem (com receitas comerciais e aquelas advindas das tarifas de embarque, pouso, permanência e conexão - além das decorrentes do eventual transporte de carga nos porões das aeronaves) como na de destino (à exceção da tarifa de embarque).

Adicionalmente, a concessão em bloco permitiria a concentração de certos custos (como pessoal administrativo, comercial, de engenharia e direção) em uma única cidade, ampliando as sinergias e a atratividade do negócio. Mesmo os eventuais resultados negativos decorrentes dos investimentos em aeroportos menores (que, frise-se, em nada diminuem os investimentos no Aeroporto de Recife) são parcialmente compensando pelos ganhos de planejamento tributário que podem ser obtidos a partir da propriedade comum dos ativos (créditos de PIS/COFINS e redução da base de cálculo de impostos sobre lucro).

Tudo isso tem permitido uma receptividade extremamente positiva do Bloco do Nordeste por parte dos investidores, fato que se reflete no excedente econômico calculado pelos estudos após a consideração de todos os custos e investimentos a serem realizados ao longo dos 30 anos de concessão e antes da incidência de qualquer outorga: Valor Presente Líquido de R\$ 770 milhões para o Bloco Nordeste. Naturalmente, qualquer excedente (grande ou pequeno) deverá ser capturado pelo Poder Público no leilão, aumentando a destinação de recursos ao FNAC, mantendo inalterado o projeto (e os investimentos) do aeroporto.

VI - Qual a previsão para publicação do ato justificando a conveniência da outorga da concessão ou permissão, caracterizando seu objeto, área e prazo (especialmente a questão da licitação em lote) na forma exigida pelo art. 5º da Lei de Concessões (Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995)?

Conforme já explicitado nesta Nota Informativa, os aeroportos da presente rodada de concessões foram objeto tanto da Resolução CPPI nº 14, de 23 de agosto de 2017 (que recomendou a inclusão dos ativos no Programa Nacional de Desestatização - PND e opinou pela qualificação dos mesmos no Programa de Parcerias de Investimentos - PPI), quanto do Decreto nº 9.180, de 24 de outubro de 2017, que efetivamente definiu quais ativos seriam incluídos no processo de desestatização.

Após a confecção e seleção dos Estudos de Viabilidade, o MTPA enviou Ofício nº 30/2018/GM/MTPA, de 8 de maio de 2018, à ANAC em que apresentou os Estudos de Viabilidade selecionados, caracterizou os objetos e emitiu as diretrizes deste Ministério para a atual rodada de concessões aeroportuárias. Esse foi um passo particularmente importante, pois permite a abertura da Consulta Pública em que serão disponibilizados tantos os EVTEAs como as minutas de Edital e Contrato para que qualquer interessado possa tomar ciência dos documentos e apresentar contribuições ao processo. A expectativa é que a Audiência Pública tenha início ainda no mês de maio e tenha duração de, no mínimo, 30 dias. Além disso, está prevista a realização de Audiências Públicas presenciais em 4 cidades: Brasília, Recife, Vitória e Cuiabá.

Após esse processo, todos os documentos, com as possíveis alterações decorrentes das contribuições recebidas, serão enviados ao Tribunal de Contas da União - TCU para análise, eventuais correções e aprovação. Nesse momento, os parâmetros finais das concessões estarão definitivamente estabelecidos e uma segunda Resolução do CPPI deverá ser expedida com a modelagem final das concessões. Em linha com a Resolução expedida para a última rodada de concessão (Resolução CPPI nº 5, de 13 de setembro de 2016), tal resolução deverá fixar: os ativos a serem concedidos, o prazo, a modalidade da licitação, os requisitos de participação no certame, os valores de contribuição ao sistema, as tarifas, dentre outros parâmetros. Ato contínuo, os documentos editalícios finais serão publicados e a data do leilão de concessão será fixada.

VII - De forma a evitar expectativas equivocadas da sociedade e dos usuários do aeroporto, pergunto quais os investimentos e melhorias esperados na atual rodada de concessões e se haverá prioridade de investimentos por terminal. Caso exista prioridade, já foi estabelecida alguma ordem?

Preliminarmente, esclarece-se que não haverá prioridade de investimentos por terminal. Cada aeroporto deverá receber, logo nos anos iniciais da concessão, todos os investimentos necessários à correção das inconformidades porventura existentes nos sítios, à adequação da infraestrutura para atendimento da demanda e ao provimento dos serviços aeroportuários de modo adequado. As futuras expansões de infraestrutura ocorrerão de forma a acomodar o crescimento da movimentação de passageiros, aeronaves e carga, mantendo os parâmetros de qualidade estabelecidos em contrato durante todo o prazo de operação do ativo.

Em particular, destaca-se que, para o Aeroporto de Recife, os Estudos de Viabilidade projetam investimentos totais da ordem de R\$ 850 milhões ao longo de 30 anos, comportando, dentre outros, as seguintes melhorias previstas nos estudos: ampliação do terminal de passageiros para 82.000 m² (fazendo com que possam ser processados 3.193 passageiros no embarque e 3.122 passageiros no desembarque na hora-pico), incremento da área total do estacionamento de veículos para 85.000 m² (com mais de 3.000 vagas), aumento do sistema de pátios de aeronaves (de modo a comportar 37 posições

de contato), dentre outras remodelações e ampliações (como das áreas destinadas à aviação geral). Adicionalmente, prevê-se a realização de outros investimentos decorrentes da exploração comercial do sítio aeroportuário, como a implantação de hotéis e aluguel de áreas para fins diversos. Uma relação completa pode ser obtida nos Estudos de Viabilidade disponibilizados.

Ademais, importante ter em conta que está sendo incorporada ao zoneamento civil do sítio parte da área anteriormente utilizada pelos Comandos da Aeronáutica no Aeroporto de Recife. Conforme avaliação preliminar já realizada, o valor total da área, considerando terreno e benfeitorias, está próximo de R\$ 400 milhões. Tal incorporação está sendo objeto de um acordo entre o MTPA, Ministério da Defesa -MD e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MPDG, não representando qualquer ônus para a região ou para o futuro concessionário.

VIII - Considerando as características do Aeroporto de Recife, o nível de qualidade, o porte do equipamento e os elevados investimentos feitos pelo Governo do Estado de Pernambuco ao longo dos últimos anos, existe previsão de aplicação de política tarifária diferenciada, considerando que na forma da Lei de Concessões as tarifas poderão ser diferenciadas em função das características, e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos seguimentos de usuários (art. 13)?

É importante destacar que as concessões consideram duas fontes de receitas decorrentes de atividades realizadas no complexo aeroportuário: receitas tarifárias e não tarifárias. As receitas não tarifárias decorrem da exploração do Complexo Aeroportuário, diretamente ou mediante a celebração de contratos com terceiros, em regime de direito privado e sem regulação direta por parte do Poder Público. Já as receitas tarifárias compreendem os valores pagos pelos usuários quando da efetiva utilização dos serviços, dos equipamentos, das instalações e das facilidades disponíveis no aeroporto e compreendem as tarifas de embarque, conexão, pouso, permanência, armazenagem e capatazias, conforme estrutura definida pela Lei nº 6.009, de 26 de dezembro de 1973.

Tradicionalmente, a regulação tarifária dos aeroportos vinha se dando pelo sistema de *price cap*, no qual os operadores aeroportuários têm flexibilidade de dar descontos não discriminatórios aos usuários da infraestrutura (passageiros, companhias aéreas, etc.), sem poder, contudo, cobrar valores acima do limite máximo estabelecido em contrato. A correção desses tetos ocorre de acordo com a inflação verificada anualmente, sendo ainda ajustados conforme o resultado dos índices de produtividade (Fator X) e de qualidade (Fator Q) aferidos para cada contrato.

Já na última rodada de concessões, esse sistema foi alterado de modo a permitir que as concessionárias pudessem, por meio de diferenciação das tarifas cobradas, praticar gerenciamento tarifário como forma de especificar os serviços prestados de maneira mais eficiente e otimizar a utilização da infraestrutura aeroportuária. Isso se traduziu na possibilidade de que as tarifas aeroportuárias de conexão, pouso e permanência das aeronaves do Grupo I, e as tarifas unificadas de embarque e pouso e de permanência do Grupo II, pudessem ser majoradas em até 100% (cem por cento) acima dos tetos fixados, desde que o valor médio tarifário arrecadado fosse igual ou inferior ao teto tarifário estabelecido pela ANAC.

A princípio, para o Aeroporto de Recife, permanecerá essa possibilidade de gerenciamento tarifário, sendo possível, a depender do entendimento final da ANAC quando da publicação das minutas contratuais, ampliar o escopo de tal gerenciamento.

IX - Está contemplada a expansão do sítio aeroportuário do Aeroporto de Recife incluindo a Base Aérea e o Parque de Material Aeronáutico? Caso positivo, qual seria a dimensão da área acrescida? Qual o cronograma do plano de expansão previsto?

Conforme definido no referido Ofício nº 30/2018/GM/MTPA, os zoneamentos civis militares são os que vigoram no presente momento. Em particular, as minutas de edital e contrato de concessão que serão submetidas a audiência pública pela Anac deverão considerar as situações patrimoniais dos Complexos Aeroportuários na forma do documento anexo àquele ofício (SEI nº 0904995). No expediente, destaca-se, contudo, que se encontra em processo de conclusão o novo zoneamento do Aeroporto Internacional do Recife/Guararapes - Gilberto Freyre (conforme já comentado na resposta à Questão VII) e assim que a

Portaria for publicada, esse novo zoneamento deverá ser considerado para o objeto da concessão, o que irá acrescentar aproximadamente 1 (um) milhão de metros quadrados ao objeto da concessão.

Nesse sentido, importante ressaltar que essa medida acrescenta valor e atratividade à concessão, ao passo que o futuro operador poderá utilizar tais áreas para realocação e instalação de equipamentos e infraestruturas, além de possibilitar futura exploração comercial. De fato, nos estudos de viabilidade (que, apesar de não serem vinculativos, prestam uma importante orientação sobre os cenários de expansão eficiente do aeroporto) essa nova área está sendo destinada a novas instalações para a aviação geral e terminal de cargas, fazendo com que importantes espaços ao norte do sítio sejam liberados para utilização na ampliação do Terminal de Passageiros e demais facilidades diretamente ligadas à prestação do serviço aeroportuário.

X - Não poderia deixar de manifestar minha preocupação com os funcionários da Infraero que atualmente administram o Aeroporto de Recife, e outros que estão no lote do aeroporto pernambucano. Diante disso, preciso perguntar qual será a política de recursos humanos que a Infraero pretende adotar para os empregados quando o equipamento for licitado.

No âmbito das competências desta SAC/MTPA, não é possível definir a política de recursos humanos que deve ser adotada pela Infraero. Contudo, tem-se evidenciado esforços para favorecer a adequação do corpo funcional da empresa à nova realidade do setor. Nesse sentido, informamos que, conforme previsto ainda no referido Ofício nº 30/2018/GM/MTPA, para os funcionários da Infraero que forem definitivamente transferidos para a Concessionária, será estabelecida garantia de emprego até 31 de dezembro de 2020, na forma prevista no Edital de Leilão. Tal medida visa assegurar estabilidade aos funcionários da Infraero que se transferirem para a concessionária e tem sido tomada desde a concessão dos aeroportos de Guarulhos/SP, Viracopos/SP e Brasília/DF, quando foi garantido emprego até 31 de dezembro de 2018 para os funcionários da estatal que se transferiram para as concessionárias.

Adicionalmente, ressalta-se que outros mecanismos já foram desenvolvidos para mitigar eventuais efeitos negativos no quadro de funcionários da Infraero decorrentes da transferência da gestão dos aeroportos para o setor privado, como a autorização legal do art. 23, da Lei nº 13.448/2017, que permite prever o pagamento, pela concessionária, diretamente à Infraero, de valor para custos de adequação de efetivo de pessoal. Para tanto, o Ofício de diretrizes supracitado estabelece que deverá ser considerado o valor de R\$ 153.110.122,00 para o custeio dos programas de adequação do efetivo da Infraero referente ao Bloco Nordeste (SBRF, SBMO, SBAR, SBJP, SBJU e SBKG).

Tal medida atende ao pleito de diversas contribuições recebidas no âmbito da audiência pública realizada para a rodada de concessões anterior e busca ainda atender as recomendações emanadas dos Acórdãos TCU nº 925, 926, 956 e 957, todos de 2016, que tratam do acompanhamento do 1º estágio de fiscalização do processo de concessão dos quatro aeroportos concedidos na rodada anterior.

Alternativamente, tem sido ainda facultado aos funcionários da Infraero a transferência para outras unidades da empresa com escassez de pessoal. Vê-se, portanto, que foram estabelecidas diversas ações, em conjunto com a representação sindical dos trabalhadores aeroportuários, a fim de minimizar os impactos da transferência de gestão sobre os empregados da Infraero.

4. Conclusão

A presente Nota Informativa tratou de reunir as informações solicitadas pelo Requerimento de Informações nº 3.514/2018, de autoria do Deputado Felipe Carreras (PSB/PE), sobre o Modelo de Concessão adotado para o Aeroporto do Recife.

Além dos esclarecimentos presentes neste documento, sugere-se o encaminhamento das Notas Técnicas nº 33/2017/DPR/SAC/MTPA, de 11 de agosto de 2017; e nº 35/2017/DPR/SAC-MTPA, de 29 de agosto de 2018, para complementação da exposição dos diversos aspectos envolvidos no presente processo de concessão aeroportuária. Nesse sentido, encaminhamos também os Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) selecionados no âmbito do Edital de Chamamento Público de Estudos nº 1/2017, de 1 de setembro de 2017. Devido ao tamanho dos arquivos, os mesmos não puderam ser inseridos no Sistema SEI e, por isso, estão sendo disponibilizados por meio dos endereços eletrônicos listados abaixo:

a) Bloco

2:

[https://drive.google.com/file/d/1EhfYRbHPHVDUJQUCnqv4ZGEnw4Prz9WH/view?
usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1EhfYRbHPHVDUJQUCnqv4ZGEnw4Prz9WH/view?usp=sharing)

b) Bloco

3:

[https://drive.google.com/file/d/150sFpLJv3G4uTBMNVHsJbgs4dwH9Q9o5/view?
usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/150sFpLJv3G4uTBMNVHsJbgs4dwH9Q9o5/view?usp=sharing)

c) Bloco

4: [https://drive.google.com/file/d/1q2O7R2s3Yx92ovnor14ucVVRJfMfZO4a/view?
usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1q2O7R2s3Yx92ovnor14ucVVRJfMfZO4a/view?usp=sharing)

Finalmente, informamos ainda que as versões disponíveis nos endereços acima não coincidem necessariamente com os documentos que serão colocados em consulta pública pela Anac. Isso porque, conforme previsto no item 10.14 do Edital de Chamamento Público deste MTPA nº 01/2017 reproduzido a seguir, os estudos serão objeto de aprimoramentos sempre que verificada sua necessidade por parte da Comissão, sem direito à complementação no valor do ressarcimento a ser percebido pelo consórcio selecionado caso a licitação para exploração da infraestrutura aeroportuária seja exitosa:

10.14. Concluída a seleção, a Comissão poderá solicitar correções e alterações dos projetos, levantamentos, investigações e estudos técnicos sempre que tais correções e alterações forem necessárias para atender a demandas de órgãos de controle ou para aprimorar os empreendimentos objetos deste Edital, sem que isso gere direito à complementação do valor de ressarcimento.

À apreciação superior.

MICHELE, NUNES FREIRES CERQUEIRA

Analista de Infraestrutura

DANIEL MEIRELES TRISTÃO

Coordenador de Políticas Regulatórias

RICARDO SAMPAIO S. FONSECA

Coordenador-Geral de Políticas Regulatórias

DPR/SAC

Aprovo. Encaminhe-se à Secretaria Nacional de Aviação Civil para conhecimento e demais providências dà algada daquela unidade.

RONEI SAGGIORO GLANZMANN

Diretor de Políticas Regulatórias

[1] Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) em 1996, Nacionais de Telecomunicações (Anatel) e do Petróleo (ANP) em 1997, Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) em 1999, Agências Nacionais de Saúde Suplementar (ANS) e de Águas (ANA) em 2000, Agências Nacionais de Transportes Terrestres (ANTT), Transportes Aquaviários (Antaq) e de Cinema (Ancine) em 2001 e Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) em 2005.

[2] Destaca-se neste desenho a Instrução Normativa nº 27, de 07/12/1998, que dispõe sobre a fiscalização pelo TCU dos processos de desestatização.

[3] Resolução-TCU nº 246, de 30 de novembro de 2011.



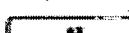
Documento assinado eletronicamente por **Ronei Saggiore Glanzmann**,
Diretor do Departamento de Políticas Regulatórias, em 21/05/2018, às
15:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso
V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Sampaio Da Silva**
Fonseca, Coordenador Geral de Políticas Regulatórias, em 21/05/2018,
às 16:05, 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 **Daniel Meireles Tristao**,
Coordenador, em 21/05/2018, às 16:07, 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 **Michele Nunes Freires Cerqueira**,



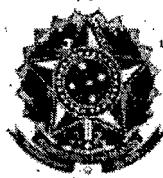
Chefe de Divisão, em 21/05/2018, às 16:07, conforme horário oficial de
Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do
Ministério dos Transportes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
https://sei.transportes.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o
código verificador **0913718** e o código CRC **8A466ADB**.

Referência: Processo nº 50000.016020/2018-16

SEI nº 0913718



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS REGULATÓRIAS

SCS, QD.9, Ed. Parque Cidade Corporate, Torre C, 6º andar, Brasília/DF, CEP 70308-200
Telefone: (61) 3311-7365 e Fax: - www.transportes.gov.br

NOTA TÉCNICA Nº 33/2017/DPR/SAC-MTPA

PROCESSO Nº 50000.034119/2017-19

INTERESSADO: SECRETARIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - SNAC

1. ASSUNTO

1.1. Desestatização de Aeroportos

2. INTRODUÇÃO

Tendo em vista as ações empreendidas para o desenvolvimento da infraestrutura aeroportuária, em linha com as orientações da Política Nacional de Aviação Civil – PNAC, instituída pelo Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009, e considerando ainda a necessidade de investimentos correntes nesses aeroportos bem como a necessidade de aportes por parte da União na Infraero para consecução dessas obras, a presente Nota Técnica tem por objetivo analisar a importância e a viabilidade da inclusão no Programa Nacional de Desestatização – PND, de que trata a Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, dos dezesseis (16) aeroportos relacionados na tabela 2, todos outorgados à Infraero, além dos seguintes aeroportos regionais: i) Aeroporto de Rondonópolis, localizado no município de Rondonópolis; ii) Aeroporto Presidente João Batista Figueiredo, localizado no município de Sinop; iii) Aeroporto Piloto Oswaldo Marques Dias, localizado no município de Alta Floresta; e iv) Aeroporto de Barra do Garças, localizado no município de Barra do Garças, todos do Estado do Mato Grosso; v) Aeroporto Municipal de Linhares, localizado no Município de mesmo nome, no estado do Espírito Santo; e vi) Aeroporto Coronel Altino Machado de Oliveira, localizado no município de Governador Valadares, no estado de Minas Gerais.

Alinhado ao tema, encontra-se ainda em curso nesta Secretaria pleito encaminhado pelo senador Wellington Fagundes (PR/MT) para que seja dado prosseguimento ao processo de chamamento público para realização de estudos que deverão subsidiar a concessão do Aeroporto Internacional Marechal Rondon, localizado em Várzea Grande, região metropolitana de Cuiabá/MT (SBCY). O Ofício nº 273/2016-GSWFAGUN, de 17 de agosto de 2016, informou ainda que o referido aeroporto opera de forma caótica e que requer providências.

Sobre a matéria, a Nota Técnica nº 01/DERC/DEOUT/SPR/SAC-PR, de 08 de janeiro de 2016, apresentou a fundamentação legal para a inclusão do Aeroporto Internacional Marechal Rondon, localizado em Várzea Grande, região metropolitana de Cuiabá/MT no Programa Nacional de Desestatização (PND), visando sua desestatização na modalidade concessão de serviço público. Naquela oportunidade, analisaram-se os procedimentos de inclusão de um ativo no PND, quais são os aspectos legais relevantes, como

está instituída a divisão de competências no âmbito do setor aéreo brasileiro, quais são as principais características e o histórico das concessões aeroportuárias no Brasil.

Na sequência, em atendimento ao recomendado pelo Conselho Nacional de Desestatização – CND, por meio da Resolução CND nº 02/2016, de 04 de abril de 2016, o SBCY foi incluído no PND por meio do Decreto nº 8.710, de 14 de abril de 2016.

A presente Nota Técnica complementa a de nº 01/DERC/DEOUT/SPR/SAC-PR, de 08 de janeiro de 2016, no que diz respeito aos aspectos específicos dos aeroportos outorgados à Infraero, bem como os aeroportos regionais em referência, localizados nos estados do Mato Grosso, Espírito Santo e Minas Gerais, com foco na inclusão de todos eles no PND. Adicionalmente, busca-se ainda propor subsídios ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (CPPI) para qualificação de todos os aeroportos de que trata esta nota técnica, incluído o Aeroporto Internacional Marechal Rondon, para a execução por meio de contratos de parcerias com o setor privado no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (PPI), nos moldes do que dispõe a Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016.

Tendo em vista a necessidade de investimentos a serem realizados no curto espaço de tempo, em decorrência das razões expostas a seguir, faz-se necessária uma prévia explanação sobre como se dá o processo de inclusão de um ativo no Programa Nacional de Desestatização, quais são os aspectos legais relevantes, como está instituída a divisão de competências dos agentes envolvidos e quais os passos seguintes à inclusão no PND para a consecução do processo de desestatização aeroportuária no país.

3. O PROGRAMA NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO

O Programa Nacional de Desestatização, regido pela Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997, tem como objetivos fundamentais:

- "I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;*
- "II - contribuir para a reestruturação econômica do setor público, especialmente através da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida;*
- "III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;*
- "IV - contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infraestrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive através da concessão de crédito;*
- "V - permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;*
- "VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrarem o Programa."*

Desde o marco inicial do Programa Federal de Desestatização, instituído pelo Decreto nº 91.991, de 28 de novembro de 1985, os processos de desestatização consideram objetivos estratégicos como a modernização da infraestrutura, a adequada prestação de serviços públicos e a transferência de tecnologia para o país.

Também houve aperfeiçoamento do arcabouço institucional e administrativo dos processos de desestatização, em que se destacam a criação das agências reguladoras[1], entre elas a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, em 2005, a inserção de mecanismos de transparência e controle social, como as audiências e consultas públicas, e o aprimoramento do acompanhamento pelo Tribunal de Contas da União – TCU. A atribuição de acompanhamento foi incluída no regimento interno da Corte, assim como a criação de normas e unidades técnicas específicas para as desestatizações[2].

A primeira vez que um aeroporto foi incluído no PND foi em 2008, por meio do Decreto nº 6.373, datado de 14 de fevereiro. Trata-se do Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante – ASGA, no Rio Grande do Norte, que foi concedido à iniciativa privada em 2011.

Posteriormente, foram incluídos no PND os aeroportos de Brasília/DF, Viracopos/SP e Guarulhos/SP, mediante o Decreto nº 7.531, de 21 de julho de 2011, os aeroportos do Galeão/RJ e de Confins/MG, mediante o Decreto nº 7.896, de 1º de fevereiro de 2013, os aeroportos de Fortaleza/CE, Salvador/BA, Porto Alegre/RS e Florianópolis/SC, mediante o Decreto nº 8.517, de 10 de setembro de 2015, e, por fim, o Aeroporto Internacional Marechal Rondon (Aeroporto de Cuiabá/MT), por meio do Decreto nº 8.710, de 14 de abril de 2016.

Os tópicos seguintes tratam dos aspectos legais afetos ao processo de desestatização de aeroportos e à repartição de competências dos agentes envolvidos no processo de desestatização aeroportuária no país.

4. ASPECTOS LEGAIS

Busca-se destacar nessa seção o marco regulatório do setor, considerando seu arcabouço legal, os agentes envolvidos e as diretrizes para a formulação de políticas públicas e para regulação relativas à concessão de infraestrutura aeroportuária, no contexto do PND.

4.1. Fundamentação Legal

Em relação à exploração dos aeródromos civis públicos, o Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA, aprovado pela Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, prevê as seguintes modalidades de exploração da infraestrutura aeroportuária:

"Art. 36. Os aeródromos públicos serão construídos, mantidos e explorados:

I - diretamente, pela União;

II - por empresas especializadas da Administração Federal Indireta ou suas subsidiárias, vinculadas ao Ministério da Aeronáutica;

III - mediante convênio com os Estados ou Municípios;

IV - por concessão ou autorização." (grifo nosso)

Posteriormente, a Constituição Federal, de 1988, reafirmou o dispositivo no CBA ao também prever o instituto da concessão para a exploração da infraestrutura aeroportuária:

"Art. 21. Compete à União:

(...)

XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão;

(...)

c) a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária;

(...)

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos." (grifos nossos)

As concessões de serviços públicos foram disciplinadas na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que "Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto no art. 175 da Constituição Federal", definindo a prestação de serviço adequado, os direitos e obrigações dos usuários, a política tarifária, as regras para licitação e para os contratos de concessão, os encargos do poder concedente e do concessionário, as formas de intervenção e extinção, dentre outras disposições.

A Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997, tratou das concessões de serviços públicos ante as desestatizações do PND:

"Art. 2º Poderão ser objeto de desestatização, nos termos desta Lei:

I - empresas, inclusive instituições financeiras, controladas direta ou indiretamente pela União, instituídas por lei ou ato do Poder Executivo;

(...)

III - serviços públicos objeto de concessão, permissão ou autorização;

(...)

§ 1º Considera-se desestatização:

a) a alienação, pela União, de direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade;

b) a transferência, para a iniciativa privada, da execução de serviços públicos explorados pela União, diretamente ou através de entidades controladas, bem como daqueles de sua responsabilidade.

(...)

Art. 4º As desestatizações serão executadas mediante as seguintes modalidades operacionais:

I - alienação de participação societária, inclusive de controle acionário, preferencialmente mediante a pôlvoração de ações;

II - abertura de capital;

III - aumento de capital, com renúncia ou cessão, total ou parcial, de direitos de subscrição;

IV - alienação, arrendamento, locação, comodato ou cessão de bens e instalações;

V - dissolução de sociedades ou desativação parcial de seus empreendimentos, com a consequente alienação de seus ativos;

VI - **concessão, permissão ou autorização de serviços públicos.** (grifo nosso)

VII - **aforamento, remição de foro, permuta, cessão, concessão de direito real de uso resolúvel e alienação mediante venda de bens imóveis de domínio da União.** (Incluído pela Medida Provisória nº 2.161-35, de 2001)

No caso das infraestruturas aeroportuárias, as concessões são regulamentadas pelo Decreto nº 7.624, de 22 de novembro de 2011, que "Dispõe sobre as condições de exploração pela iniciativa privada da infraestrutura aeroportuária, por meio de concessão", definindo as condições para exploração e as regras aplicáveis aos editais e contratos de concessões aeroportuárias, entre outras providências.

Adicionalmente, a Portaria SAC-PR nº 183, de 14 de agosto, de 2014, que aprovou o Plano Geral de Outorgas para a exploração de aeródromos civis públicos – PGO, estabelece quais os critérios para exploração de aeródromos por meio de concessão, nos moldes do que dispõe o art. 7º da norma:

"Art. 7º - Para conceder a exploração de aeródromos a SAC-PR considerará:

I - a relevância do movimento atual ou projetado de passageiros, carga e aeronaves;

II - as restrições e o nível de saturação da infraestrutura aeroportuária;

III - a necessidade e a premência de obras e investimentos relevantes;

IV - a necessidade e a premência de melhorias relevantes de gestão e de ganhos de eficiência operacional;

V - o comprometimento na qualidade dos serviços prestados;

VI - a concorrência entre aeródromos, com efeitos positivos sobre os incentivos à eficiência do sistema e sobre os usuários;

VII - os resultados econômico-financeiros decorrentes da exploração do aeródromo, promovendo a redução de déficits ou o incremento de superávits, sem comprometimento dos investimentos necessários ou dos níveis de eficiência, qualidade e segurança dos serviços;

VIII - projetos, estudos, levantamentos ou investigações, elaborados por pessoa física ou jurídica da iniciativa privada; e/ou

IX - a atratividade financeira do projeto e o interesse da iniciativa privada no empreendimento."

Por fim, as concessões estão previstas também no arcabouço do Sistema Nacional de Viação – SNV, conforme a Lei nº 12.379, de 6 de janeiro de 2011, que dispõe sobre o SNV e dá outras providências, sendo, no caso da União, definidas no âmbito do Sistema Federal de Viação - SFV:

"Art. 3º O Sistema Federal de Viação – SFV é composto pelos seguintes subsistemas:

I - Subsistema Rodoviário Federal;

II - Subsistema Ferroviário Federal;

III - Subsistema Aquaviário Federal; e

IV - Subsistema Aerooviário Federal.

(...)

Art. 6º A União exerce suas competências relativas ao SFV, diretamente, por meio de órgãos e entidades da administração federal, ou mediante:

I – (VETADO);

II - concessão, autorização ou arrendamento a empresa pública ou privada;

III -parceria público-privada.” (grifos nossos)

4.2. Competências

Como se pôde observar, a concessão de qualquer infraestrutura aeroportuária, enquanto transferência para a iniciativa privada da execução de serviço público explorado pela União, é considerada como uma desestatização nos termos da Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997, razão pela qual deverão ser seguidos os procedimentos previstos na citada lei, dentre eles a recomendação, por parte do Conselho Nacional de Desestatização – CND, ao Presidente da República para aprovação da inclusão da infraestrutura aeroportuária no Programa Nacional de Desestatização – PND, conforme segue:

“Art. 6º Compete ao Conselho Nacional de Desestatização:

I. - recomendar, para aprovação do Presidente da República, meios de pagamento e inclusão ou exclusão de empresas, inclusive instituições financeiras, serviços públicos e participações minoritárias, bem como a inclusão de bens móveis e imóveis da União no Programa Nacional de Desestatização;

[...]"

Com a publicação da MP nº 727/2016, convertida na Lei nº 13.334, de 2016, que criou o PPI (Programa de Parceria de Investimentos), restou estabelecido ao Conselho do PPI exercer as funções atribuídas ao Conselho Nacional de Desestatização pela Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, conforme segue:

Art. 7º Fica criado o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República - CPPI, com as seguintes competências:

(...)

V - exercer as funções atribuídas:

(...)

c) ao Conselho Nacional de Desestatização pela Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997;

Conforme estabelecido pela MP 782, de 2017, o CPPI é composto pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República; pelo Ministro-Chefe da Casa Civil; pelos Ministros de Estado da Fazenda, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, de Minas e Energia, dos Transportes, Portos e Aviação Civil e do Meio Ambiente; e pelos Presidentes do BNDES, da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil.

A referida lei trouxe ainda, ao ministério setorial, a prerrogativa de buscar, com o apoio da SPPI, a inclusão de empreendimentos no âmbito do PPI, conforme art. 11 da lei:

Art. 11. Ao ministério setorial ou órgão com competência para formulação da política setorial cabe, com o apoio da SPPI, a adoção das providências necessárias à inclusão do empreendimento no âmbito do PPI.

Para a consecução do PND, foi criado o Fundo Nacional de Desestatização – FND, de natureza contábil e instituído pela mesma Lei que estabeleceu o Programa. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES foi designado gestor do FND por determinação do Decreto nº 99.464, de 16 de agosto de 1990, tendo a Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, mantido essa determinação, enumerando, inclusive, suas competências e atribuições no que concerne ao PND:

"Art. 17. O Fundo Nacional de Desestatização será administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, designado Gestor do Fundo.

Art. 18. Compete ao Gestor do Fundo:

I - fornecer apoio administrativo e operacional, necessário ao funcionamento do Conselho Nacional de Desestatização, aí se incluindo os serviços de secretaria;

II - divulgar os processos de desestatização, bem como prestar todas as informações que vierem a ser solicitadas pelos poderes competentes;

III - constituir grupos de trabalho, integrados por funcionários do BNDES e suas subsidiárias e por servidores da Administração direta ou indireta requisitados nos termos da alínea "d" do § 4º do art. 6º, desta Lei, para o fim de prover apoio técnico à implementação das desestatizações;

IV - promover a contratação de consultoria, auditoria e outros serviços especializados necessários à execução das desestatizações;

V - submeter ao Presidente do Conselho Nacional de Desestatização as matérias de que trata o inciso II do art. 6º, desta Lei;

VI - promover a articulação com o sistema de distribuição de valores mobiliários e as Bolsas de Valores;

VII - selecionar e cadastrar empresas de reconhecida reputação e tradicional atuação na negociação de capital, transferência de controle acionário, venda e arrendamento de ativos;

VIII - preparar a documentação dos processos de desestatização, para apreciação do Tribunal de Contas da União;

IX - submeter ao Presidente do Conselho outras matérias de interesse do Programa Nacional de Desestatização."

A Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República – SAC-PR, criada pela Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, possuía as seguintes atribuições:

"Art. 24-D. À Secretaria de Aviação Civil compete:

I - formular, coordenar e supervisionar as políticas para o desenvolvimento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil, em articulação, no que couber, com o Ministério da Defesa;

II - elaborar estudos e projeções relativos aos assuntos de aviação civil e de infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil e sobre a logística do transporte aéreo e do transporte intermodal e multimodal, ao longo de eixos e fluxos de produção em articulação com os demais órgãos governamentais competentes, com atenção às exigências de mobilidade urbana e acessibilidade;

III - formular e implementar o planejamento estratégico do setor, definindo prioridades dos programas de investimentos;

- IV - elaborar e aprovar os planos de outorgas para exploração da infraestrutura aeroportuária, ouvida a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac);
- V - propor ao Presidente da República a declaração de utilidade pública, para fins de desapropriação ou instituição de servidão administrativa, dos bens necessários à construção, manutenção e expansão da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária;
- VI - administrar recursos e programas de desenvolvimento da infraestrutura de aviação civil;
- VII - coordenar os órgãos e entidades do sistema de aviação civil, em articulação com o Ministério da Defesa, no que couber; e
- VIII - transferir para Estados, Distrito Federal e Municípios a implantação, administração, operação, manutenção e exploração de aeródromos públicos, direta ou indiretamente.”

Vale ressaltar que a SAC-PR foi extinta por força de Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, convertida na Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, sendo suas competências transferidas ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA), conforme disposto no Inciso I, Art. 6º, da mesma Medida Provisória:

“Art. 6º Ficam transferidas as competências:

I - da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República e da Secretaria de Portos da Presidência da República para o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil”;

Para regulamentar a Lei nº 13.341, de 2016, o Decreto nº 9000, de 8 de março de 2017, estabeleceu como competência do MTPA propor ao Ministro de Estado a atribuição da infraestrutura que será explorada pela Infraero, conforme inciso VIII do parágrafo único do artigo 1º e alínea “f” do inciso VII do artigo 16.

Art. 1º O Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, órgão da administração pública federal direta, tem como áreas de competência os seguintes assuntos:

(...)

IX - aviação civil e infraestruturas aeroportuária e de aeronáutica civil, em articulação, no que couber, com o Ministério da Defesa.

(...)

Parágrafo único. As competências atribuídas nos incisos do caput comprehendem:

(...)

VIII - a atribuição da infraestrutura aeroportuária a ser explorada pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero;

(...)

Art. 16. À Secretaria Nacional de Aviação Civil compete:

(...)

VII - propor ao Ministro de Estado:

(...)

f) a infraestrutura aeroportuária a ser atribuída à Infraero;

No que tange ao poder concedente, com a criação da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, por intermédio da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, restou estabelecido que:

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

(...)

XII – regular e fiscalizar as medidas a serem adotadas pelas empresas prestadoras de serviços aéreos, e exploradoras de infraestrutura aeroportuária, para prevenção quanto ao uso por seus tripulantes ou pessoal técnico de manutenção e operação que tenha acesso às aeronaves, de substâncias entorpecentes ou psicatrópicas, que possam determinar dependência física ou psíquica, permanente ou transitória;

XIII – regular e fiscalizar a outorga de serviços aéreos;

(...)

XXIV – conceder ou autorizar a exploração da infraestrutura aeroportuária, no todo ou em parte;" (grifo nosso)

Por fim, conforme mencionado anteriormente, o TCU realiza a fiscalização dos processos de desestatização no âmbito da União em observância ao seu regimento interno[3]:

"Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma da legislação vigente, em especial da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992:

(...)

XV – acompanhar, fiscalizar e avaliar os processos de desestatização realizados pela administração pública federal, compreendendo as privatizações de empresas, incluindo instituições financeiras, e as concessões, permissões e autorizações de serviço público, nos termos do art. 175 da Constituição Federal e das normas legais pertinentes;"

No caso de concessões de serviços públicos, a fiscalização pelo TCU dos processos de desestatização envolve quatro estágios de acompanhamento, além do monitoramento durante toda a execução do contrato de concessão.

4.3. Política Nacional de Aviação Civil - PNAC

Além do já exposto, convém mencionar que a desestatização de aeroportos está estreitamente alinhada com os ditames definidos pela Política Nacional de Aviação Civil - PNAC, instituída pelo Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009, que assim dispõe sobre as ações governamentais aplicáveis ao tema, dentre outras:

- *Buscar a adequação contínua da capacidade da infraestrutura à expansão do transporte aéreo, inclusive por meio de delegação, conforme disposto na Constituição.*
- *Promover a participação da iniciativa privada na construção, operação e exploração de aeroportos, no todo ou em partes.*
- *Promover o crescimento do setor por meio da regulação eficiente do mercado, de estímulos a investimentos privados e do incentivo à concorrência, visando coibir práticas anticoncorrenciais e assegurar a prestação adequada de serviços, a modicidade dos preços e a garantia dos direitos dos usuários.*
- *Estimular o investimento privado na construção e operação de aeródromos.*"

De tal forma, resta nítida, neste arcabouço, a orientação para o desenvolvimento da infraestrutura aeroportuária mediante o estímulo ao investimento em construção, exploração e operação de aeródromos públicos pela iniciativa privada.

Diante do exposto até aqui, os dezesseis aeroportos (outorgados à Infraero) e os seis aeroportos regionais de que trata esta Nota, conforme visto a seguir, deverão ainda ser objeto de inclusão no PND bem como de qualificação no PPI, na forma do art. 4º, caput, inciso II, da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, mediante edição de Decreto.

Já com relação ao Aeroporto Internacional Marechal Rondon, localizado no Município de Várzea Grande/MT (SBCY), o Decreto nº 8.710, de 14 de abril de 2016, já tratou de incluí-lo no PND, restando ainda designada a ANAC como responsável pela execução e pelo acompanhamento do processo de desestatização dos serviços públicos explorados naquela infraestrutura, nos termos do § 1º do art. 6º da Lei nº 9.491, de 1997, sob a supervisão da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, nos termos do inciso VII do caput do art. 1º e do inciso V do caput do art. 9º do Anexo I ao Decreto nº 7.476, de 10 de maio de 2011. A extinta SAC-PR foi designada responsável pela condução e pela aprovação de estudos, projetos, levantamentos ou investigações que subsidiarão a modelagem da desestatização do Aeroporto Internacional Marechal Rondon, nos termos do art. 3º do mesmo Decreto. Com isso, restará somente, para o SBCY, a qualificação de que trata o art. 4º, caput, inciso II, da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016.

Este Departamento entende que para dar seguimento ao processo de desestatização dos 22 aeroportos de que trata essa Nota, onde se inclui o Aeroporto Marechal Rondon, a edição de um único Decreto disporia sobre a inclusão de todos eles no PND[4] e sobre a qualificação dos mesmos, nos moldes do que dispõe o art. 4º da Lei nº 13.334/2016, atenderia ao disposto na regulamentação vigente citada anteriormente.

Feita essa contextualização inicial, passemos a análise do pleito que motiva a nota técnica em tela.

5. AEROPORTOS ANALISADOS

5.1. Aeroportos Regionais localizados nos estados do Mato Grosso, de Minas Gerais e do Espírito Santo

5.1.1. Aeroporto de Rondonópolis - SWRD

Rondonópolis aparece como a terceira maior cidade do estado do Mato Grosso com população estimada em 215.320 habitantes no ano de 2015, perdendo apenas para Cuiabá e Várzea Grande, de acordo com dados do IBGE.

Figura 1: Características da cidade

População estimada 2015 (1)	215 320
População 2010	195 476
Área da unidade territorial (km ²)	4.159,118
Densidade demográfica (hab/km ²)	47,00
Código do Município	5107602
Gentílico	Rondonopolitano
Prefeito	PERCIVAL SANTOS MUNIZ

Detém o segundo maior PIB do estado e está localizado estrategicamente no entroncamento das Rodovias BR-163 e BR-364, ligando as regiões norte e sul do país. Por essas vias são transportadas toda a produção agrícola e industrial para os grandes centros metropolitanos e portos do Brasil.

A economia de Rondonópolis tem como pontos fortes as atividades relacionadas à agropecuária, indústria e ao setor de comércio e serviços. Conhecido nacionalmente pelo seu excelente desempenho agropecuário, o município lidera o ranking de exportações do Estado e é reconhecida nacionalmente como a capital do bitrem.

Com a expansão da ferrovia e a construção de um terminal no Complexo Intermodal de Rondonópolis, o maior da América Latina, a Rumo ALL vem ligando os grandes produtores rurais do Mato Grosso ao Porto de Santos e a um imenso mercado externo. Recebe boa parte da produção de soja, farelo de soja, milho, algodão, látex, carne (bovina e suína) e aves da região em seu terminal ferroviário. A instalação de um terminal intermodal foi crucial para a melhoria na logística de escoamento da produção do Centro Oeste.

Nos anos 80, deteve o título de capital nacional do agronegócio em razão da sua alta produção de soja. Hoje, desponta como a mais nova promessa de crescimento industrial de Mato Grosso e do Brasil e a agricultura deixou de ser a sua vocação exclusiva.

A lucratividade gerada pelos grãos atraiu uma diversificação de investimentos. Dispõe, atualmente, de indústrias de esmagamento, refino e envaze de óleo vegetal, frigoríficos com padrões internacionais, usinas de álcool, açúcar e biodiesel, indústrias de insumos agrícolas básicos, agroquímica e de cerveja. Prepara-se para se consolidar como um dos principais polos têxteis do centro-oeste através do incentivo e investimento na indústria de tecelagem e confecções. Mais recentemente, começou a receber investimentos no setor de metalurgia. Trata-se de importante polo de desenvolvimento regional que atende mais de 30 municípios abrangendo cerca de 500 mil habitantes e vem crescendo com infraestrutura e tecnologia.

Por sua posição estratégica, a cidade tornou-se um centro prestador de serviços, com comércio intenso, loteamentos residenciais novos com asfalto, esgoto e água,

hotéis, shoppings, centros de tratamento médico e ensino universitário. Além de faculdades particulares dispõe de um campus da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT).

Ostenta alguns títulos importantes em outros segmentos, como: maior polo de esmagamento, refino e envaze de óleo de soja do Brasil; maior polo misturador de fertilizante do interior brasileiro e maior produção estadual de ração e suplementos animais.

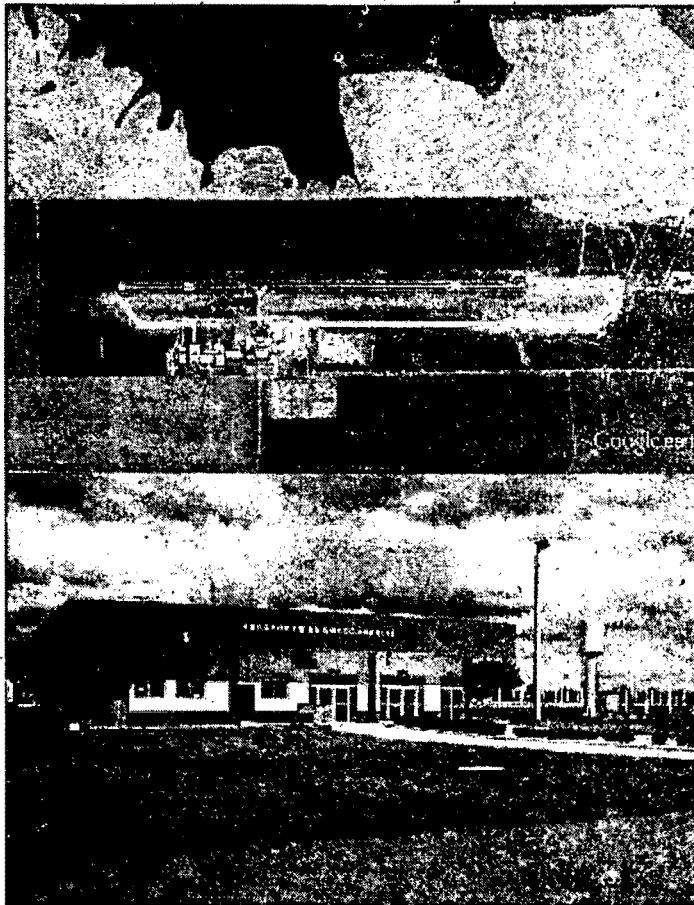
No anuário "As Melhores Cidades do Brasil 2015", realizado pela Revista IstoÉ em parceria com a agência de classificação de risco Austin Ratings, Rondonópolis foi o município de porte médio melhor classificado no grupo Indicadores Econômicos, com destaque para o padrão de vida com a população economicamente ativa, qualidade de emprego, frota de veículos, desempenho do comércio e das exportações.

Por via terrestre o acesso ao município é feito principalmente pela rodovia BR-163, que acaba de ser duplicada no trecho que vai de Rondonópolis até a divisa com Mato Grosso do Sul. Está localizada a 28 quilômetros do Complexo Intermodal de Rondonópolis. Ao todo, segundo a concessionária Rota do Oeste, foram duplicados 117 quilômetros da rodovia.

Por via aérea o acesso ao município é realizado pelo Aeroporto Municipal Maestro Marinho Franco, com voos regulares para Cuiabá e Brasília, de acordo com o sistema HORUS[5], desenvolvido pela extinta SAC-PR.

O aeroporto está localizado a 19 km do centro da cidade e a 235 km do Aeroporto Internacional de Cuiabá (deslocamento rodoviário). É bem estruturado, com terminal de passageiros (TPS) com área de 1.356m², estacionamento gratuito com capacidade para 100 veículos a menos de 300m do TPS, além de equipamentos que permitem pousos noturnos. Possui uma pista de pousos de decolagens (PPD) com 1.850 metros de extensão e 30 metros de largura e dispõe de pátio com 6 posições.

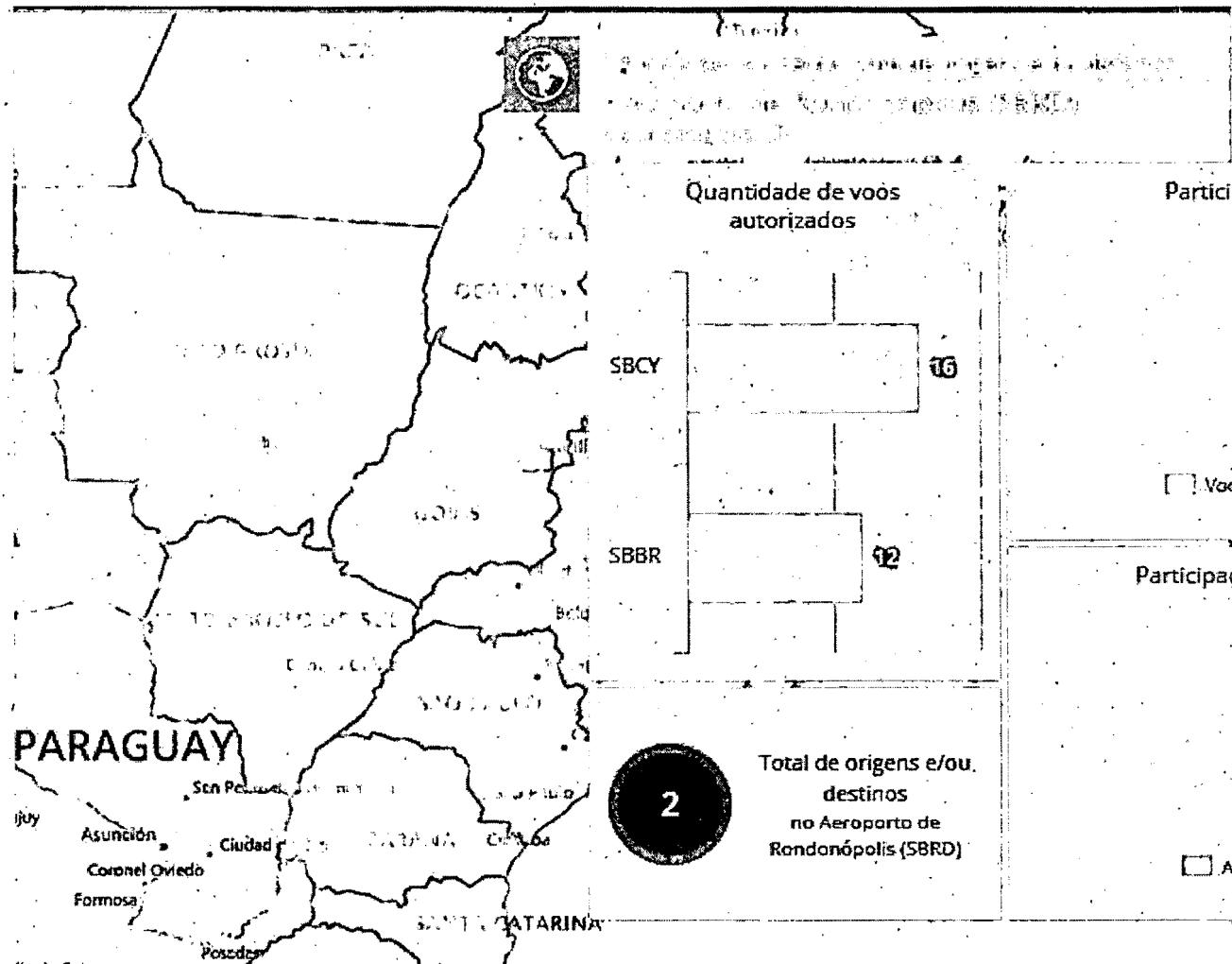
Figura 2: Visão aérea do SWRD



5.1.1.1. Demanda realizada e projetada para o SWRD

Atualmente, o Aeroporto de Rondonópolis conta com voos diários operados pelas companhias aéreas Passaredo Linhas Aéreas e Azul Linhas Aéreas. A aeronave regularmente utilizada é o turboélice ATR 72 (70 passageiros).

Figura 3: Perfil de Oferta do SWRD



A evolução anual de passageiros que utilizaram o aeroporto registrou um crescimento acentuado nos períodos de 2004 a 2008, 2010 a 2012 e a partir de 2015, conforme registrado no gráfico 1. Esse volume classifica o aeroporto como classe I-B, atribuída a aeroportos que operam voos regulados e que processam até 100 mil passageiros ao ano, de acordo com o RBAC nº 153. O histórico do número de aeronaves obteve comportamento similar ao do número de passageiros, evidenciando o potencial do aeródromo e a necessidade de investimento em seus ativos de modo a acompanhar aquele que já responde por quase 100 mil passageiros por ano.

Gráfico 1: Evolução Anual da Movimentação de Passageiros no SWRD (julho/2017)

Evolução Anual da Movimentação de Passageiros

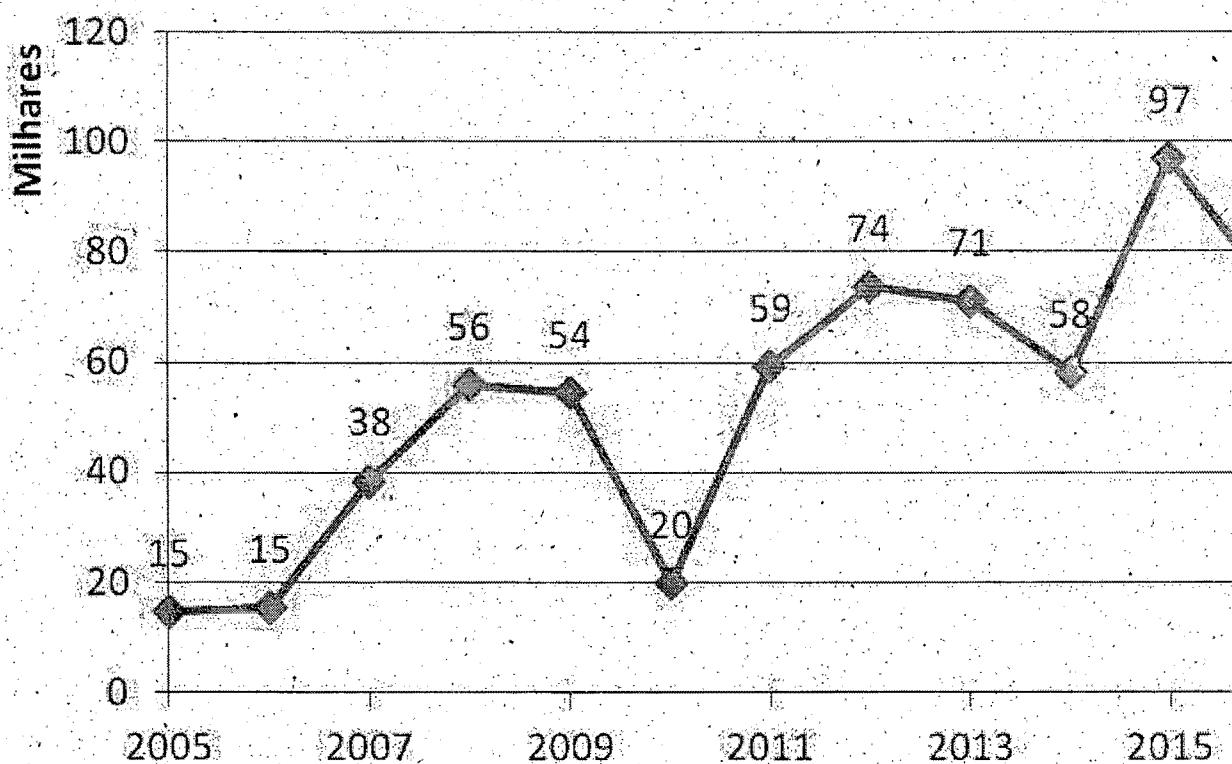
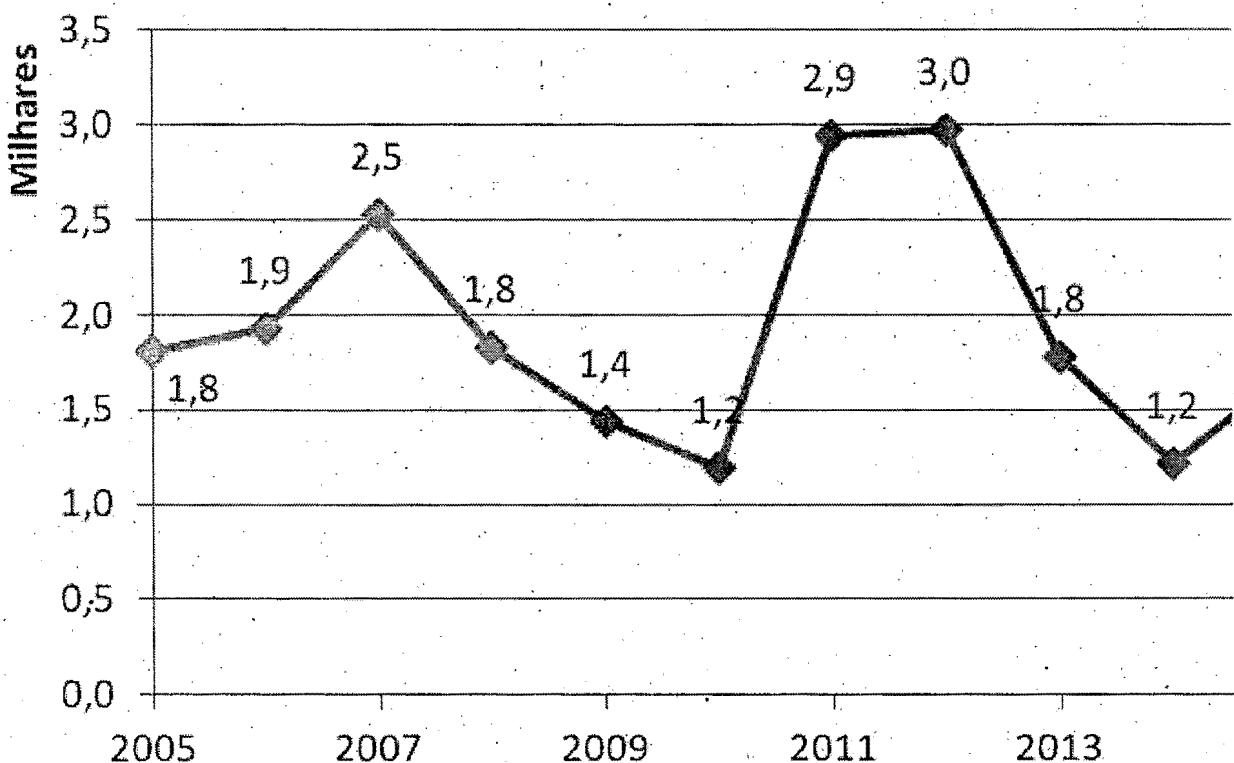


Gráfico 2: Evolução Anual da Movimentação de Aeronaves no SWRD (julho/2017)

Evolução Anual da Movimentação de Aeronaves no S



De acordo com o Módulo de Investimentos em Aeroportos Regionais, do Sistema Hórus, produzido pela extinta SAC-PR, a demanda projetada para o Aeroporto de Rondonópolis no ano de 2025 é de 308 mil passageiros, atingindo cerca de 521 mil passageiros em 2035, conforme observado na figura 4.

Para atender esta demanda, a SAC-PR celebrou convênio com Banco do Brasil no âmbito do Programa de Investimentos em logística – PIL para realização de estudos em obras de infraestrutura nos aeroportos regionais. Desse modo, o banco contrata os estudos mediante autorização da SAC-PR, utilizando-se de recursos do Fundo Nacional da Aviação Civil – FNAC. Atualmente o Aeroporto de Rondonópolis encontra-se na fase de anteprojeto em elaboração.

Estão previstos para o SWRD investimentos da ordem de R\$ 60,7 milhões (R\$ 97 mil em desapropriações de aproximadamente 5 mil m² necessárias para estacionamento de veículos). A Aeronave de projeto atenderia a Categoria 4C (B-737/800) com 90% do Peso Máximo de Decolagem e as principais obras previstas no âmbito do PIL são: Terminal de passageiros (novo Md com 3.550m), Pista de Pouso com obras em execução pelo estado (ampliação de 410m e alargamento de 15m – 2260x45m – PMD 92% (PCN 71), nova Seção Contra incêndio (700m²) e novo Pátio de aeronaves (8 posições).

Figura 4: Projeção de Demanda para SWRD

Projeção de demanda e premissas técnicas

	Demanda potencial		Hora-pico		Taxa de crescimento
	2025	2035	2025	2035	
 Passageiros	307.833 un	521.059 un	400 un	417 un	
 Aeronaves (Aviação geral)	1.045 un	2.682 un			
 Aeronaves (Aviação comercial)	6.109 un	14.887 un			
 Cargas					

5.1.2. Aeroporto Piloto Oswaldo Marques Dias - SBAT

Alta Floresta, localizada no extremo norte do Estado, aparece como a décima maior cidade do estado do Mato Grosso com população estimada em 49.164 habitantes no ano de 2015 (IBGE). Fundada em 19 de maio de 1976 com o propósito de ter uma economia baseada na agricultura. Sua emancipação político-administrativa deu-se em 18 de Dezembro de 1979.

Figura 5: Características da cidade

População estimada 2015 (1)	49.991
População 2010	49.164
Área da unidade territorial (km ²)	8.976,309
Densidade demográfica (hab/km ²)	5,48
Código do Município	5100250
Gentílico	
Prefeito	

ÁREA SERRA DE APARECIDA

Durante a década de '80, conhecida pela febre do ouro, a economia do município voltou-se para a atividade garimpeira, quando o município chegou a comportar mais de cem mil habitantes. Não muito tempo depois veio a sofrer um grande revés com a posterior queda do valor do metal.

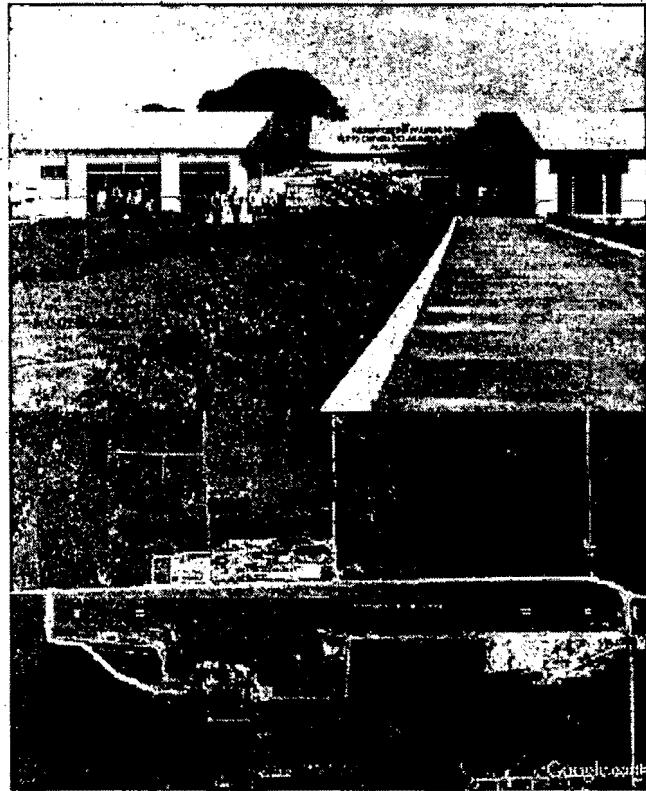
Atualmente, a economia do município baseia-se na agricultura, pecuária e turismo. Com a redução da exploração do bioma amazônico vem se especializando na criação de gados para abate num tripé de sustentabilidade: preservação da floresta, uso da tecnologia e aumento de renda aos criadores. Um importante frigorífico absorve todo o abate dos bovinos.

A instalação de uma grande usina hidrelétrica na cidade vizinha de Paranaíta também atraiu milhares de trabalhadores e suas famílias para Alta Floresta.

É internacionalmente reconhecida pela riqueza da fauna e da flora amazônica e um dos melhores lugares do país para pesca esportiva. Dispõe de uma infraestrutura hoteleira especializada tanto em selva como à beira do rio, possibilitando o atendimento tanto do público voltado para negócios quanto dos que buscam lazer.

Por via aérea o acesso ao município é realizado pelo Aeroporto Piloto Osvaldo Marques Dias (SBAT), com voos regulares que ligam o município a Cuiabá/MT (SBCY), Itaituba/PA (SBIH) e Sorriso/MT (SBSO) operados pela Azul e pela MAP. O aeroporto está localizado a 2 km do centro da cidade e a 788 km do SBCY. Possui uma pista com 2.500 metros de extensão e 30 metros de largura, o que corresponde a quarta maior pista da região Centro Oeste.

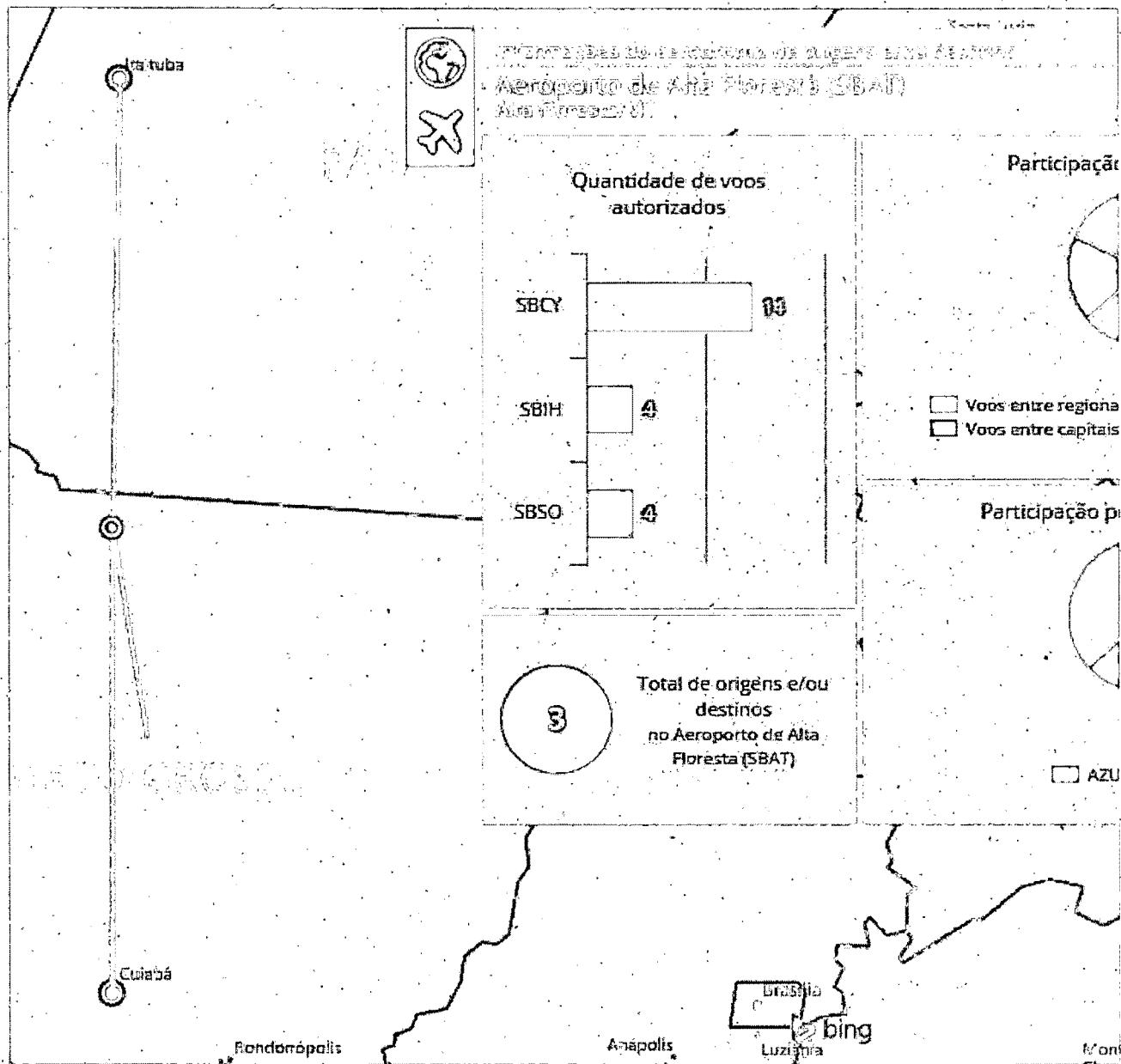
Figura 6: Visão aérea do SBAT



5.1.2.1. Demanda realizada e projetada para o SBAT

O Aeroporto de Alta Floresta conta com o serviço da Azul Linhas Aéreas, que realiza 14 voos semanais para a capital do Estado, de acordo com o sistema Hórus. As aeronaves regularmente utilizadas são o jato Embraer 190 (114 passageiros) e o turboélice ATR 72 (70 passageiros).

Figura 7: Perfil de Oferta do SBAT.



A evolução anual do transporte de passageiros no SBAT registrou crescimentos acentuados nos períodos de 2004 a 2008, 2010 a 2012 e no ano de 2015, conforme o gráfico 3. Em igual período, o número de aeronaves apresentou comportamento similar ao do número de passageiros, evidenciando o potencial do aeródromo e a necessidade de investimento em seus ativos.

Gráfico 3: Evolução Anual da Movimentação de Passageiros no SBAT (julho/2017)

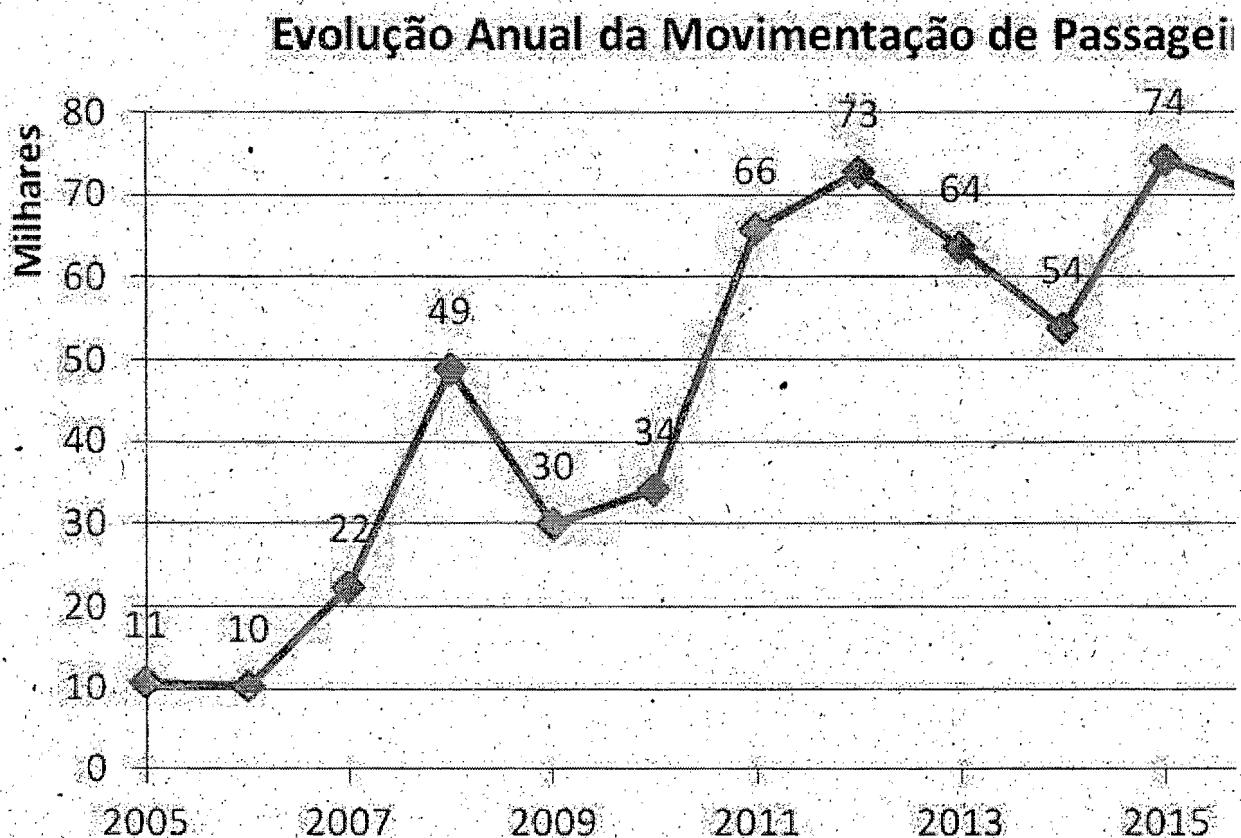
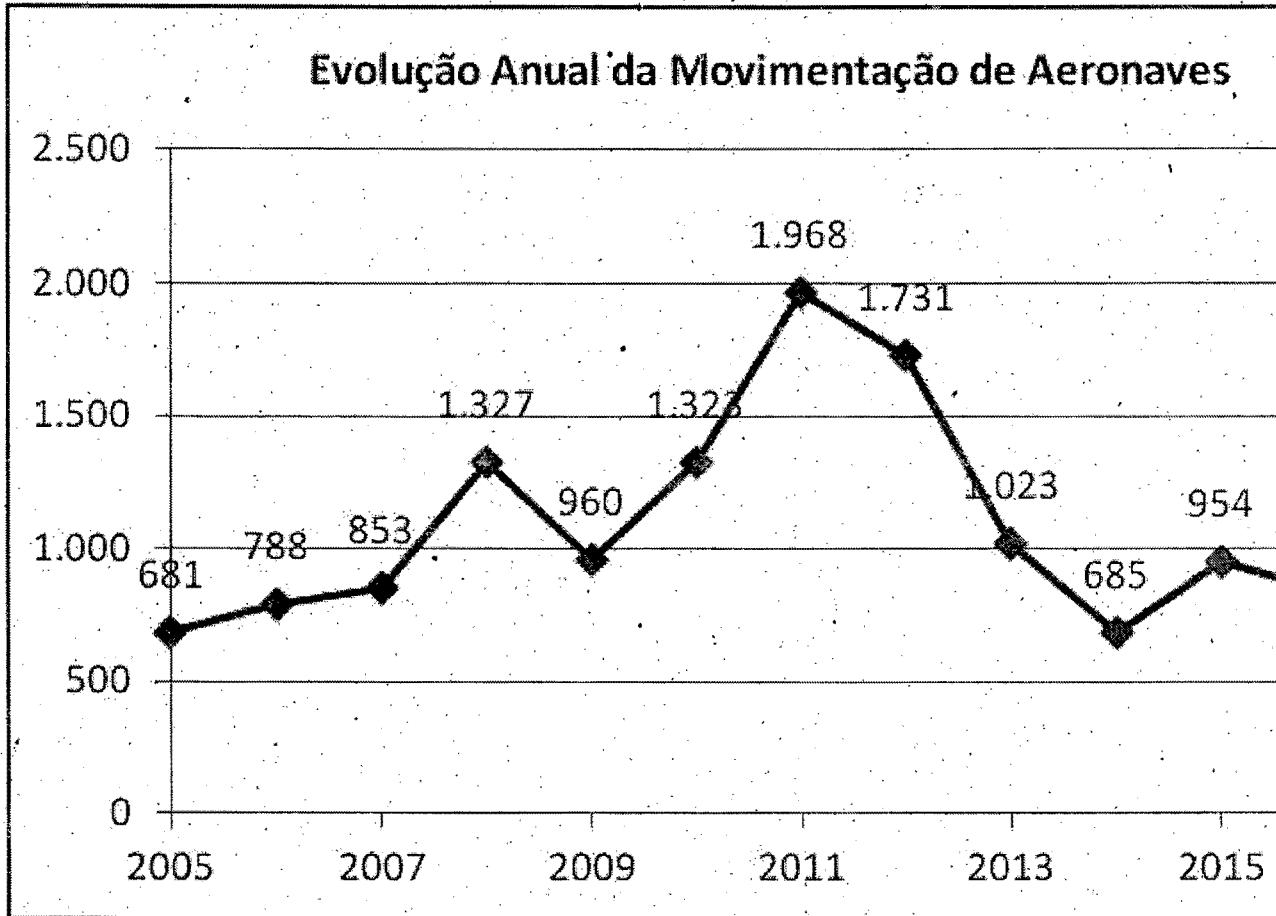


Gráfico 4: Evolução Anual da Movimentação de Aeronaves no SBAT (julho/2017)



De acordo com o Módulo de Investimentos em Aeroportos Regionais produzido pela extinta SAC-PR, a demanda potencial projetada para o aeroporto de Alta Floresta no ano de 2025 é de 118 mil passageiros, atingindo cerca de 230 mil passageiros em 2035, conforme figura 8 a seguir. Para atender a esta demanda, a SAC-PR celebrou convênio com Banco do Brasil no âmbito do Programa de Investimentos em logística – PIL para realização de obras nos aeroportos regionais. Desse modo, o banco contrata os estudos mediante autorização da SAC-PR, utilizando-se de recursos do Fundo Nacional da Aviação Civil – FNAC. Atualmente o Aeroporto de Alta Floresta encontra-se na fase de estudos preliminares aprovados.

Figura 8: Projeção de Demanda para SBAT

Projeção de demanda e premissas técnicas

	Demanda potencial		Hora-pico		Taxa de crescimento
	2025	2035	2025	2035	
 Passageiros	118.769 un	230.533 un	154 un	300 un	
 Aeronaves (Aviação geral)	4.392 un	8.526 un			
 Aerónaves (Aviação comercial)	1.702 un	2.810 un			
 Cargas					

Estão previstos para o SBAT investimentos da ordem de R\$ 32,11 milhões (R\$ 60 mil em desapropriações). As principais obras previstas no âmbito do PIL são recuperação da Pista de Pouso (2.355x30 m) e recuo cab. XX (145m) para RESA, novo Pátio de aeronaves (32.878 m² - 8 posições), nova Seção Contra Incêndio (700 m²), novo Terminal de Passageiros (mC - 2.160 m²).

5.1.3. Aeroporto Presidente João Batista Figueiredo - SWSI

Sinop aparece como a quarta maior cidade do estado do Mato Grosso com população estimada em 129.916 habitantes no ano de 2015, o que coloca Sinop em 224º lugar no Brasil e 114º lugar entre os municípios interioranos.

Cinco anos após a sua fundação, a cidade de Sinop alcançou autonomia política através da Lei nº 4.156 de 17 de dezembro de 1979, assinada pelo Governador Frederico Campos. Inicialmente o município de Sinop contava com uma área de 48.678 km². Além da sede do município passaram a fazer parte de Sinop os Distritos de Vera, Santa Carmem, Claudia e Marcelândia. Sua área atual é de 3.942,231 km², de acordo com o IBGE.

Figura 9: Características da cidade

População estimada 2015 (1)	129.916
População 2010	113.099
Área da unidade territorial (km ²)	3.942,231
Densidade demográfica (hab/km ²)	28,69
Código do Município	5107909
Gentílico	sinopense
Prefeito	

JUAREZ ALVES DA COSTA

Localizado estrategicamente às margens da rodovia federal BR-163, administrada pela Concessionária Rota do Oeste S.A., e distante aproximadamente 500 quilômetros da capital Cuiabá, é o principal município da região Norte do Estado de Mato Grosso. É também conhecida como o Portal de entrada da Amazônia e, dado o seu desenvolvimento econômico, muitos a denominam como a “capital do Nortão”.

Passou por três ciclos econômicos desde sua emancipação. O primeiro foi a agricultura de subsistência, iniciada pelos colonizadores, que cultivaram mandioca, café e outras lavouras do Estado de origem. Com o empreendedorismo de novos empresários, surgiu na década de 80, o segundo ciclo econômico concentrado no extrativismo florestal gerando um intenso fluxo de migração para a região. Devido à escassez da madeira e mudanças na legislação ambiental, o município teve de se readequare economicamente. É nesse cenário que surgiu o terceiro ciclo econômico do município: o agronegócio.

Hoje é um dos principais pilares de sua economia, influenciada principalmente pela instalação do centro de pesquisas da Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias (Embrapa). A partir do crescimento do agronegócio, outros setores como comércio, indústria e prestação de serviços ganharam impulso. No final dos anos 90, em razão do crescimento demográfico e do fluxo populacional, a economia do município ganhou expressivo destaque como centro regional do Estado, atraindo os setores imobiliário, de construção civil, de comércio e de prestação de serviços.

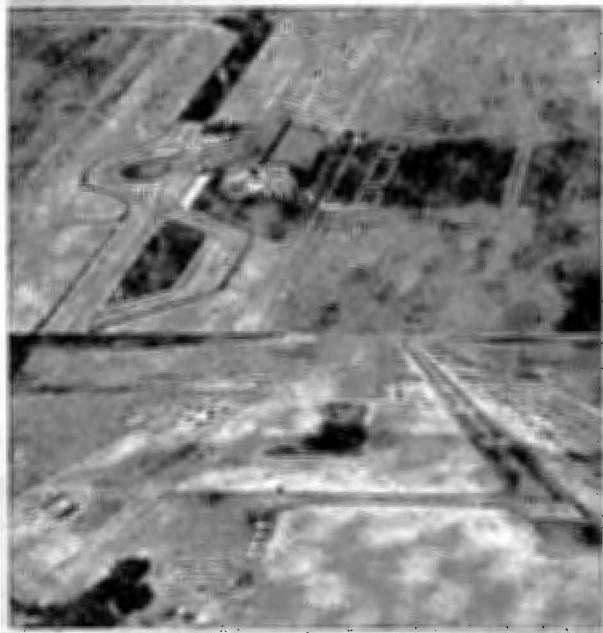
As instalações dos campus da Universidade Estadual do Mato Grosso (Unemat) e da Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT), impulsionaram o progresso de Sinop. Atualmente, possui dez centros universitários e encontrou no ensino superior uma vocação econômica na região e um dos principais centros de ensino do Centro Oeste, tendo influência em aproximadamente 30 municípios de seu entorno.

Desde sua emancipação, Sinop vem se destacando como um dos municípios mais prósperos do Brasil e mostrando sua força principalmente no desenvolvimento econômico.

Por via terrestre o acesso ao município é feito principalmente pela já mencionada BR-163, que no perímetro urbano está duplicada.

Por via aérea o acesso ao município é realizado pelo Aeroporto Presidente João Figueiredo, com voos regulares para Cuiabá e Brasília, de acordo com o sistema Hórus. O aeroporto está localizado a 10,5 km do centro da cidade e a 500 km do Aeroporto Internacional de Cuiabá (deslocamento rodoviário). Possui uma pista com 1.630 metros de extensão e 30 metros de largura.

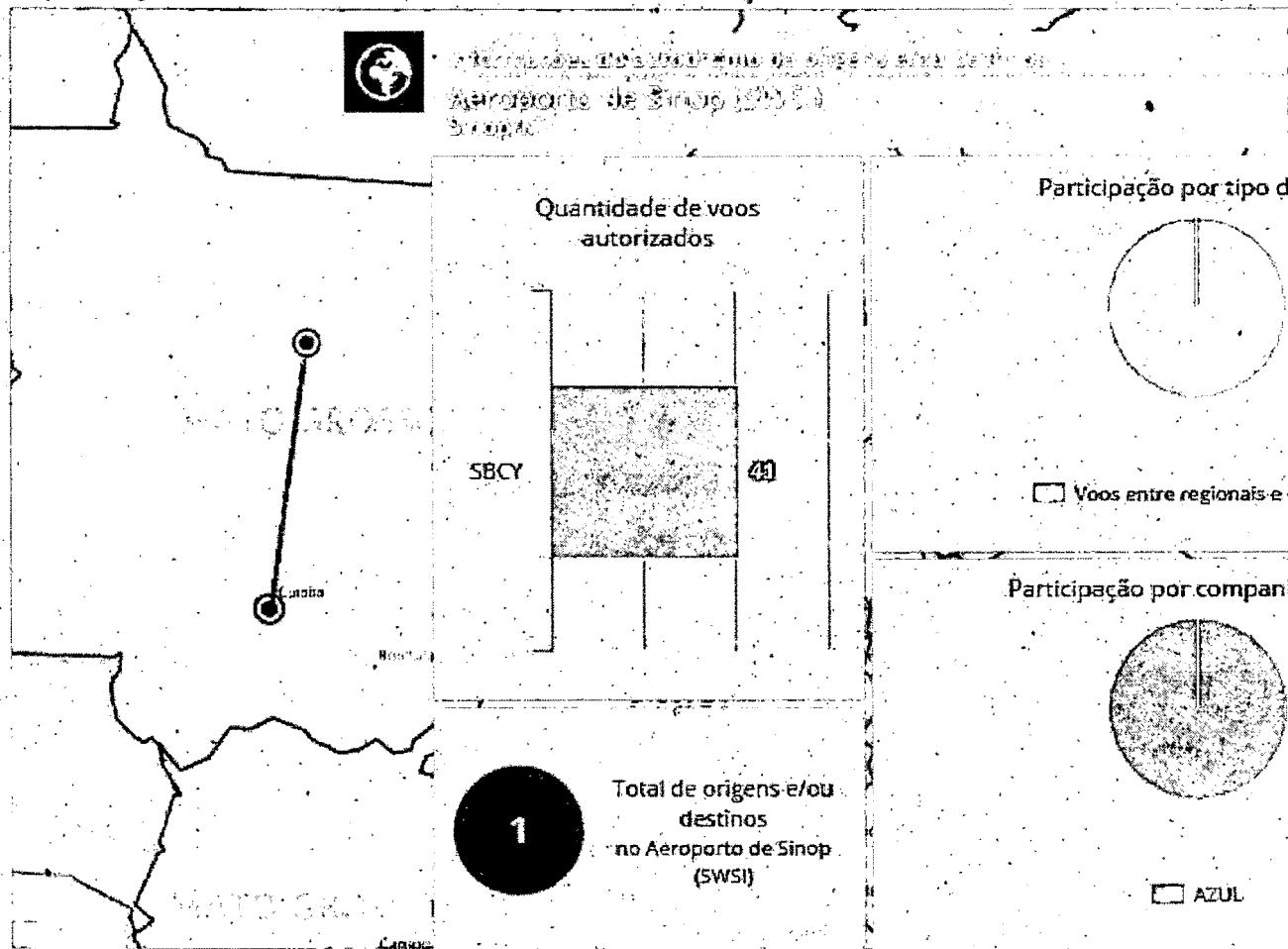
Figura 10: Visão aérea do SWSI



5.1.3.1. Demanda realizada e projetada para o SWSI

O Aeroporto de Sinop conta com os serviços da Azul Linhas Aéreas para transportar seus passageiros para a capital. As aeronaves utilizadas para tanto são o jato Embraer 190 (114 passageiros) e o turboélice ATR 72 (70 passageiros).

Figura 11: Perfil de Oferta do SWSI



A evolução anual de passageiros e de aeronaves registrou um crescimento acentuado desde 2010, conforme os gráficos 5 e 6 a seguir. Dessa cenário, vê-se que o SWSI tem apresentado crescimento significativo nos quantitativos de aeronaves e passageiros, aumentando cada vez mais sua relevância para a sociedade e para a economia local. Entretanto, esse crescimento termina por pressionar a infraestrutura instalada, acelerando a necessidade de ampliação dos componentes do sistema aeroportuário.

Gráfico 5: Evolução Anual da Movimentação de Passageiros no SWSI (julho/2017)

Evolução Anual da Movimentação de Passageiros

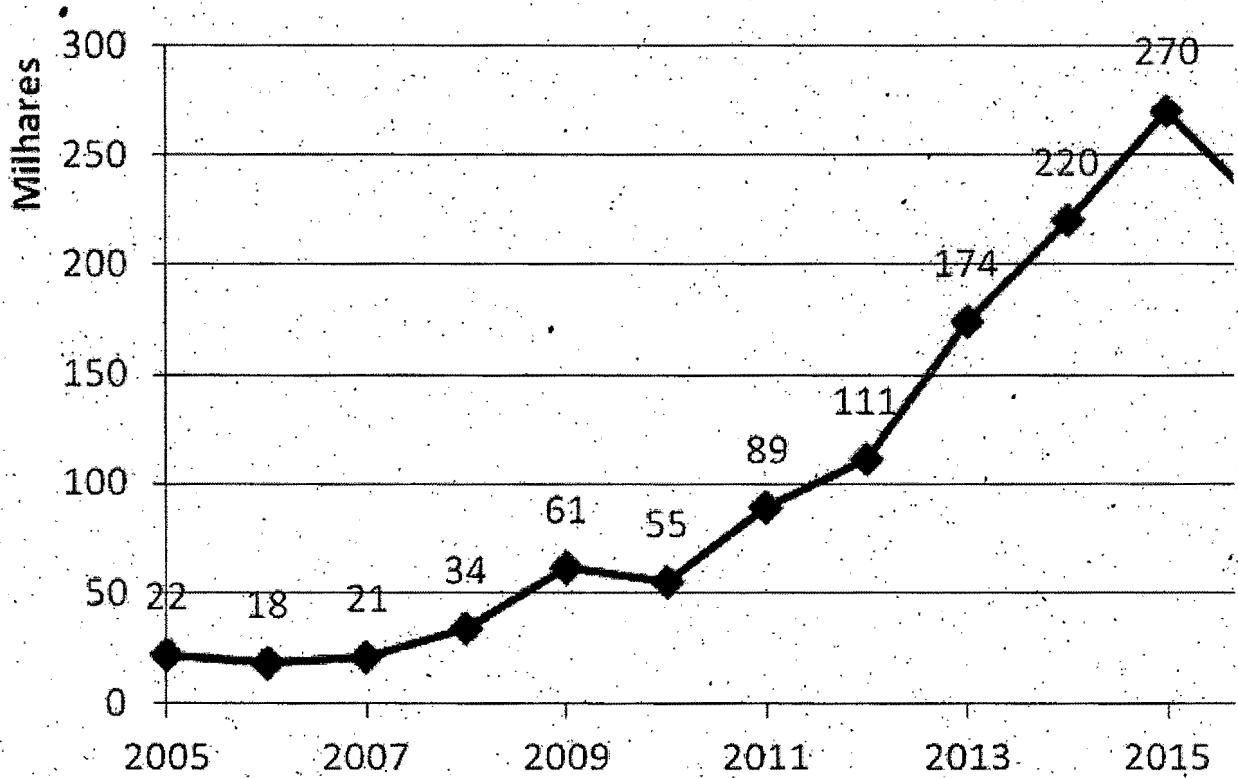
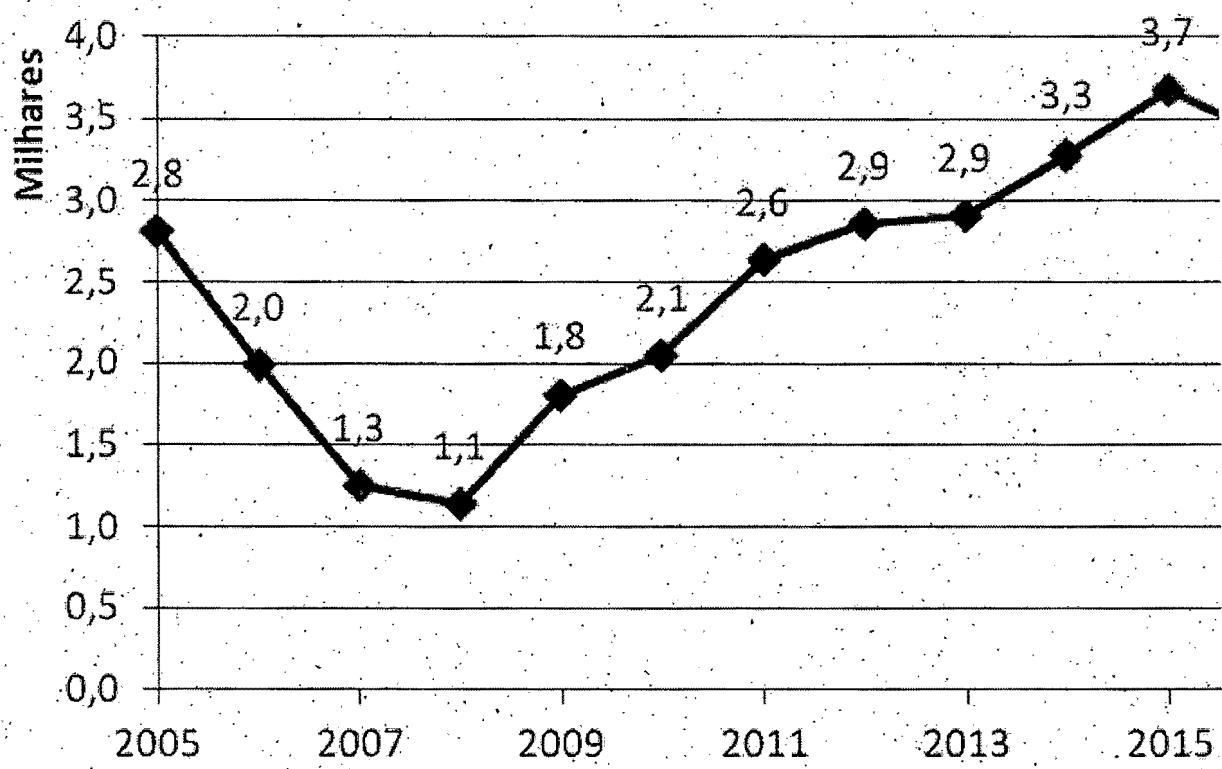


Gráfico 6: Evolução Anual da Movimentação de Aeronaves no SWSI (julho/2017)

Evolução Anual da Movimentação de Aeronaves



De acordo com o Módulo de Investimentos em Aeroportos Regionais produzido pela extinta SAC-PR, a demanda projetada para o aeroporto de Sinop no ano de 2025 é de 388 mil passageiros, atingindo cerca de 700 mil passageiros em 2035, conforme figura 12 a seguir. Para atender a esta demanda, a SAC-PR celebrou convênio com Banco do Brasil no âmbito do Programa de Investimentos em logística – PIL para realização de obras nos aeroportos regionais. Desse modo, o banco contrata os estudos mediante autorização da SAC-PR, utilizando-se de recursos do Fundo Nacional da Aviação Civil – FNAC.

Atualmente o Aeroporto de Sinop encontra-se na fase de anteprojeto em elaboração.

Figura 12: Projeção de Demanda para SWSI

Projeção de demanda e premissas técnicas

	Demanda potencial		Hora-pico		Taxa de crescimento
	2025	2035	2025	2035	
 Passageiros	388.282 un	692.681 un	505 un	554 un	
 Aeronaves (Aviação geral)	714 un	1.274 un			
 Aeronaves (Aviação comercial)	4.176 un	7.074 un			
 Cargas					

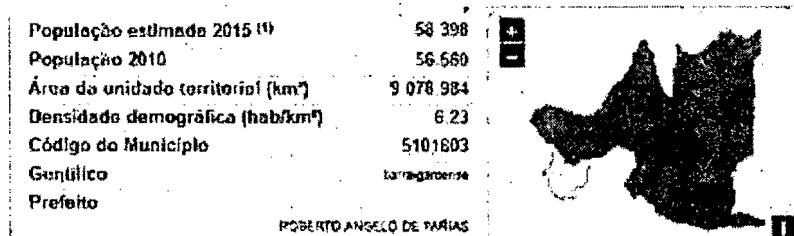
Estão previstos para o SWSI investimentos da ordem de R\$ 86,40 milhões (não estão previstas desapropriações). A aeronave de projeto atenderia a categoria 4C com 90% do Peso Máximo de Decolagem. As principais obras previstas no âmbito do PIL são novo Terminal de Passageiros mD (3.550m² - o TPS antigo ficará para atendimento da aviação geral), ampliação da Pista de Pouso em 600m e alargamento em 15m (2.230x45m), nova Seção Contra-incêndio (700m²), reforço e ampliação do Pátio de aeronaves (23.400m² - 8 posições) e Operação por instrumento IFR sem precisão.

Barra do Garças aparece como a oitava maior cidade do Estado do Mato Grosso com população estimada em 56.560 habitantes no ano de 2015.

O município, banhado pelos rios Araguaia e Garças, destaca-se por apresentar um turismo diversificado, que compreende paisagens naturais e turismo de aventura. Diversas atrações naturais oferecem a base para o desenvolvimento do turismo, cujo ponto alto é a temporada do Araguaia. Destacam-se o Parque da Serra Azul, que inclui sítios de interesse arqueológico com grutas, cavernas e lagos subterrâneos; o Parque das Águas Quentes; o Porto do Baé; a Serra do Roncador; as aldeias indígenas Bororos e Xavantes e a presença de trilhas e cachoeiras.

Fundada em 13 de junho de 1924 por garimpeiros, Barra do Garças foi elevada a categoria de município em 15 de setembro de 1948, sendo então o maior município do mundo com 285.000 km². Aos poucos foram sendo emancipados os municípios da região, reduzindo a área ao tamanho atual.

Figura 13: Características da cidade



A base da economia regional de Barra do Garças é a pecuária e a indústria de segmentos do boi, onde são desenvolvidas atividades de cria, engorda e abate bovinos. Possui um frigorífico e um curtume cuja produção é destinada tanto ao mercado interno como à exportação. Na agricultura tem como destaque a produção de soja, arroz e milho.

Nas últimas décadas, o crescimento econômico da região foi facilitado pela sua posição geográfica e pela malha viária que atravessa seu território, permitindo acesso a um grande complexo turístico da região, incluindo o Vale do Araguaia, a Serra Azul e a Serra do Roncador.

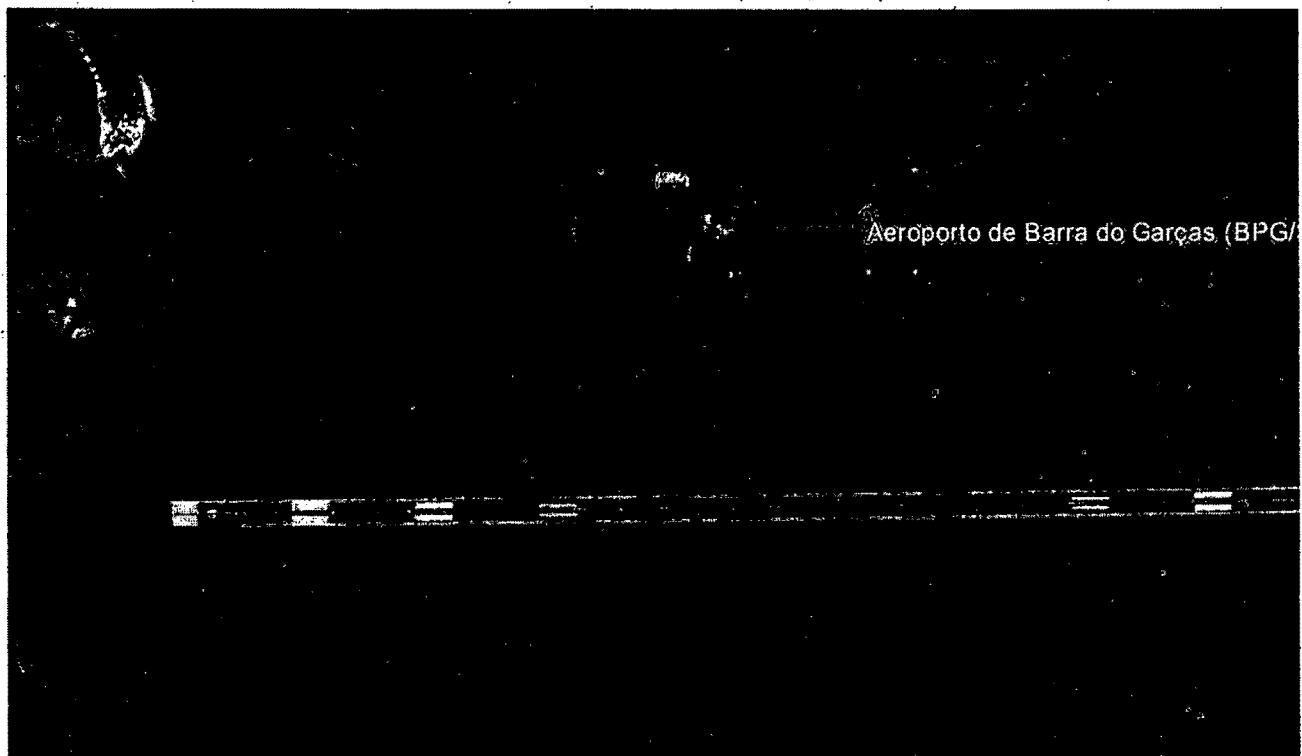
O município pertence a uma região integrada de desenvolvimento econômico em uma conurbação de cidades mato-grossense e goianas. O aglomerado de oito cidades próximas a Barra do Garças compreende mais de 125 mil habitantes que transitam e comercializam diariamente em conjunto.

Como destaque, em recente pesquisa da Revista Exame[6], elaborada pela consultoria Urban System, intitulada "As melhores cidades do Brasil para fazer negócios", Barra do Garças alcançou a 8^a posição entre 348 municípios pesquisados com população entre 50.000 e 100.000 habitantes. Acredita-se que tal posição deve-se ao desenvolvimento da infraestrutura local.

Por via terrestre o acesso ao município é feito principalmente pelas rodovias BR-070 e 158 que integram Barra do Garças com o resto do Estado e com o resto do país. De acordo com informações do DNIT, as rodovias encontram-se em boas condições[7].

Por via aérea o acesso ao município é realizado pelo Aeroporto de Barra do Garças que voltou a operar voos regulares para Cuiabá (SBCY) em novembro de 2016. O aeroporto está localizado a 16 km do centro da cidade e à 514 km do Aeroporto Internacional de Cuiabá (deslocamento rodoviário). Possui uma pista com 1.598 metros de extensão e 30 metros de largura.

Figura 14: Visão aérea do SBBW

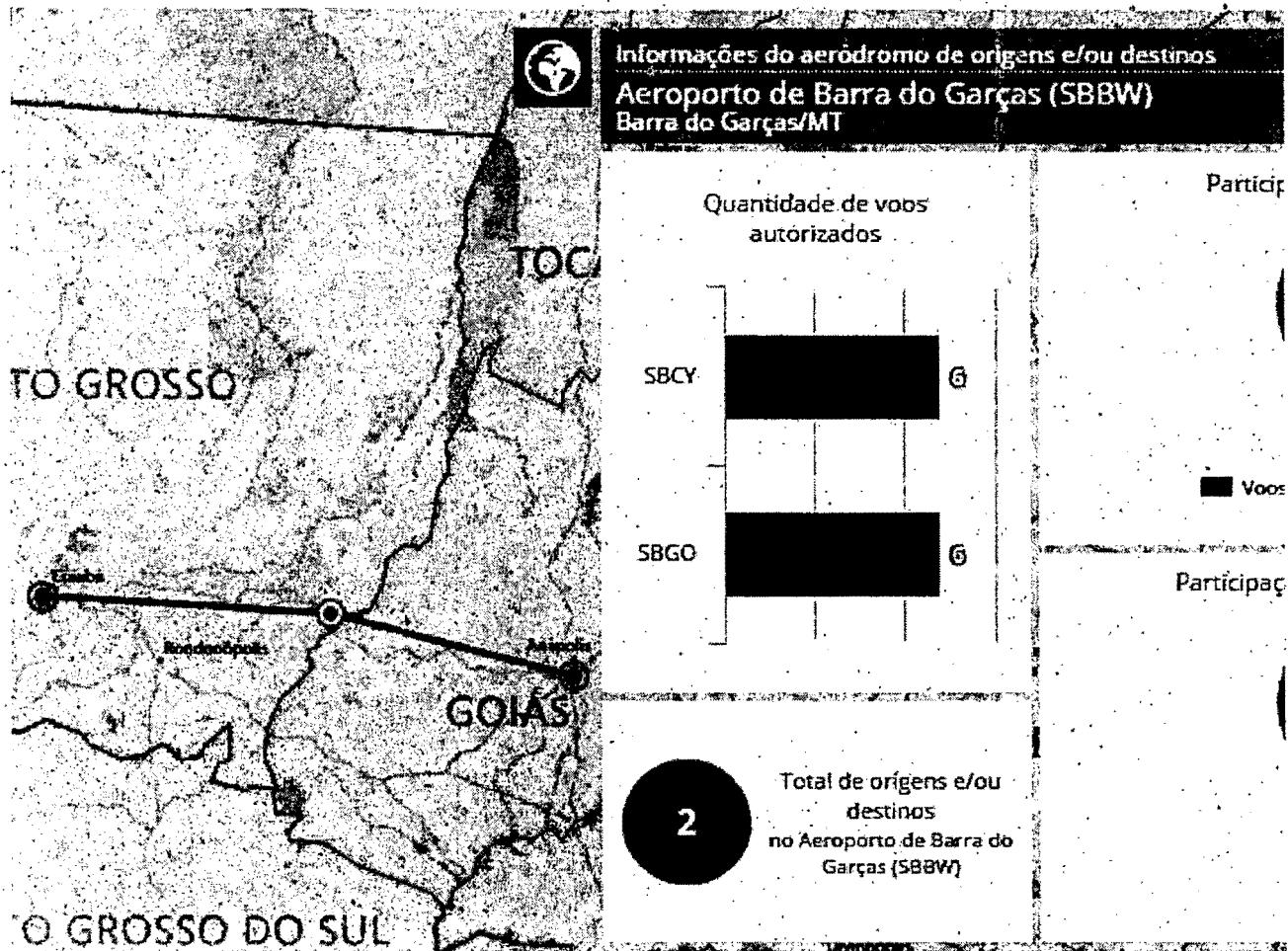


Aeroporto de Barra do Garças (BPG/

5.1.4.1. Demanda realizada para o SBBW.

Conforme mencionado anteriormente, o SBBW realiza voos regulares para Cuiabá e para Goiânia, ambos operados pela Azul Linhas Aéreas. Para tanto, a companhia utiliza aeronaves do tipo turboélice ATR 72 (70 passageiros).

Figura 15: Perfil de Oferta do SBBW



De acordo com o Módulo de Informações Gerenciais do Hórus, o aeroporto supracitado operou ainda no período de 2004 a 2007 e em 2012, com destaque para 2005 e 2006, quando quase 400 passageiros utilizaram o aeroporto por meio de voos regulares, e para a retomada do crescimento verificada a partir de 2016, conforme os gráficos 7 e 8 a seguir.

Gráfico 7: Evolução Anual da Movimentação de Passageiros no SBBW

Evolução Anual da Movimentação de Passageiros

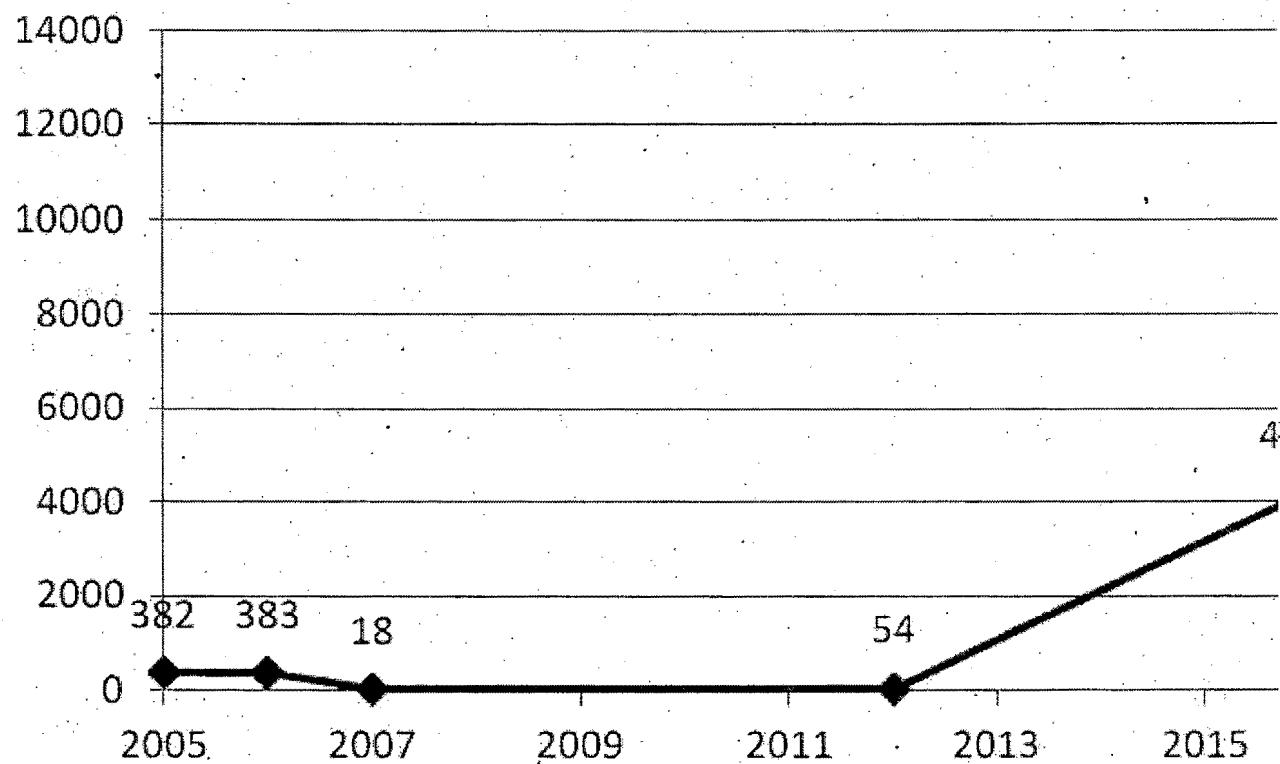
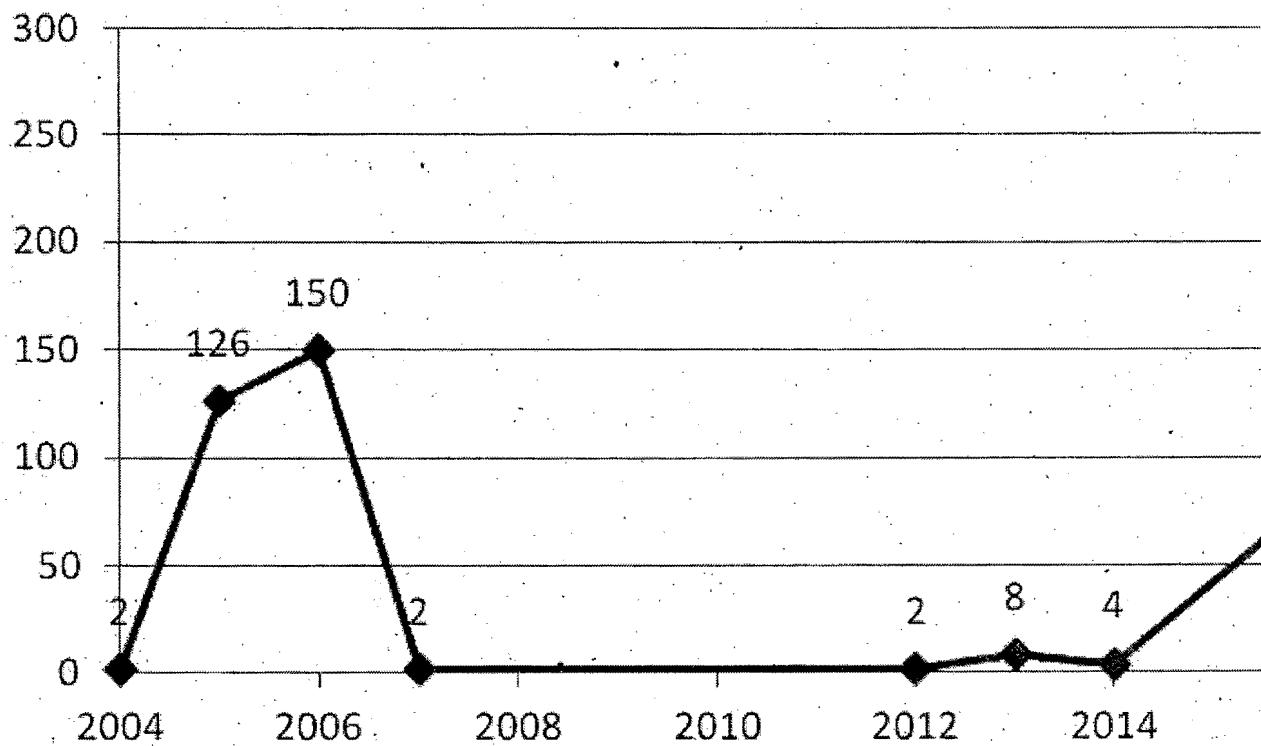


Gráfico 8: Evolução Anual da Movimentação de Aeronaves no SBBW

Evolução Anual da Movimentação de Aeronaves



A opção pelo aeroporto dá-se em razão do critério espacial e de atendimento da população da região, visto que a região na qual está inserida é desprovida de ofertas de aérodromos, podendo atender tanto a região centro-leste de Mato Grosso como a região centro-oeste de Goiás.

Para atender a essa potencial demanda da região, a extinta SAC-PR celebrou convênio com Banco do Brasil no âmbito do Programa de Investimentos em logística – PIL para realização de obras nos aeroportos regionais. Desse modo, o banco contrata os estudos mediante autorização da SAC-PR, utilizando-se de recursos do Fundo Nacional da Aviação Civil – FNAÇ. Atualmente o Aeroporto de Barra do Garças encontra-se na fase de anteprojeto em elaboração.

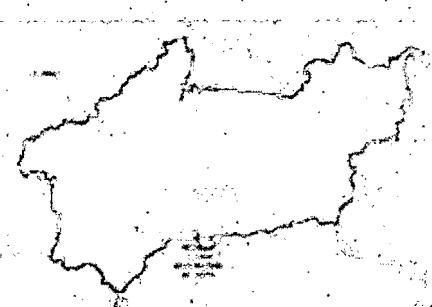
Estão previstos para o SBBW investimentos da ordem de R\$ 54,1 milhões (R\$ 7,6 mil em desapropriações). A aeronave de projeto atenderia a Categoria 3C a 80% do Peso Máximo de Decolagem. As principais obras previstas são: recuo das cabeceiras da Pista de pouso e decolagem para implantação das RESAs no limite do sítio (46m) e recuperação (1.552x30m), novo Terminal de passageiros mA (682m²), nova Seção Contra Incêndio (400m²), novo Pátio de aeronaves (9.603m² - 6 posições), nova Pista de taxi com 1.000 x 15m e Operação por instrumento IFR sem precisão.

5.1.5. Aeroporto de Governador Valadares - SBGV

Localizada a cerca de 320 km a leste da capital Belo Horizonte, o município de Governador Valadares com aproximadamente 279.665 habitantes (2016), é um dos principais municípios situados a oeste do Estado, comumente conhecida como a capital da próspera Região do Vale do Rio Doce.

Figura 16: Características da cidade

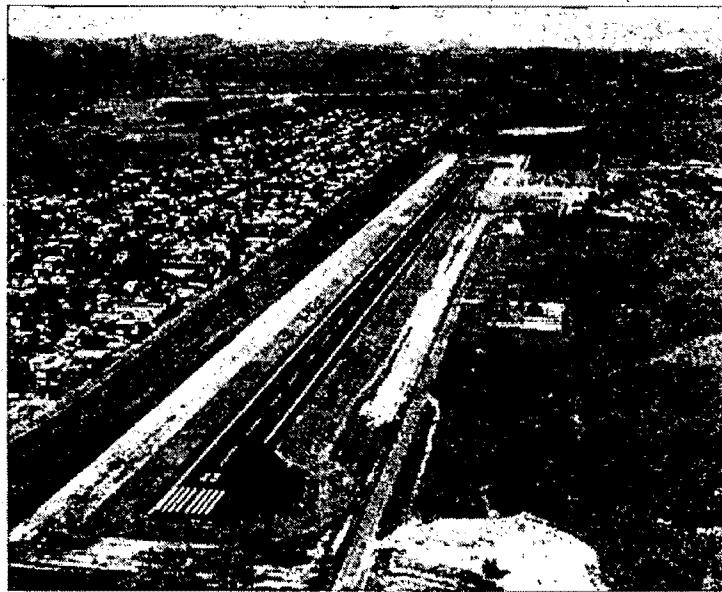
População estimada 2016	279.665
População 2010	263.689
Área da unidade territorial (km ²)	2.342,33
Densidade demográfica (hab/km ²)	112,58
Código do Município	3127701
Gentílico	valadarense
Prefeito 2017	ANDRÉ LUIZ COELHO MERLO



Por via aérea o acesso ao município é realizado pelo Aeroporto Coronel Altino Machado de Oliveira, com voos regulares para Confins, de acordo com o sistema HORUS[8], desenvolvido pela extinta SAC-PR.

O aeroporto está localizado a 12 km do centro da cidade e a 335 km do Aeroporto Internacional de Confins (deslocamento rodoviário). Possui uma pista de pouso de decolagens (PPD) com 1.700 metros de extensão e 30 metros de largura, segundo informações constantes no módulo de investimentos do Horus.

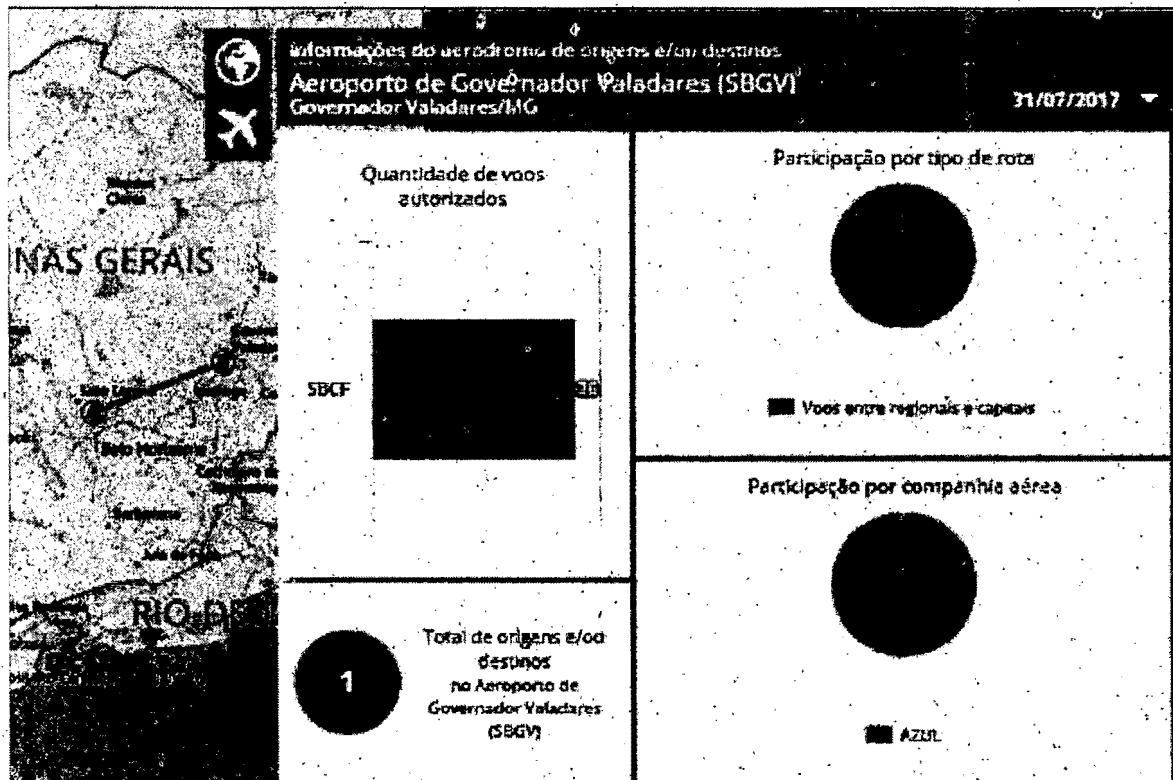
Figura 17: Visão aérea do SBGV



5.0.0.1. Demanda realizada e projetada para o SBGV

Atualmente, o Aeroporto de Governador Valadares conta com voos diários operados pela companhia aérea Azul Linhas Aéreas. A aeronave regularmente utilizada é o turboélice ATR 72 (70 passageiros).

Figura 18: Perfil de Oferta do SBGV



A evolução anual de passageiros que utilizaram o aeroporto registrou um crescimento acentuado até 2014, conforme registrado no gráfico 1. O histórico do número de aeronaves obteve comportamento similar ao do número de passageiros, evidenciando o potencial do aeródromo e a necessidade de investimento em seus ativos de modo a acompanhar aquele que já responde por quase 100 mil passageiros por ano.

Gráfico 9: Evolução Anual da Movimentação de Passageiros no SWGV (julho/2017)

Evolução Anual da Movimentação de Passageiros

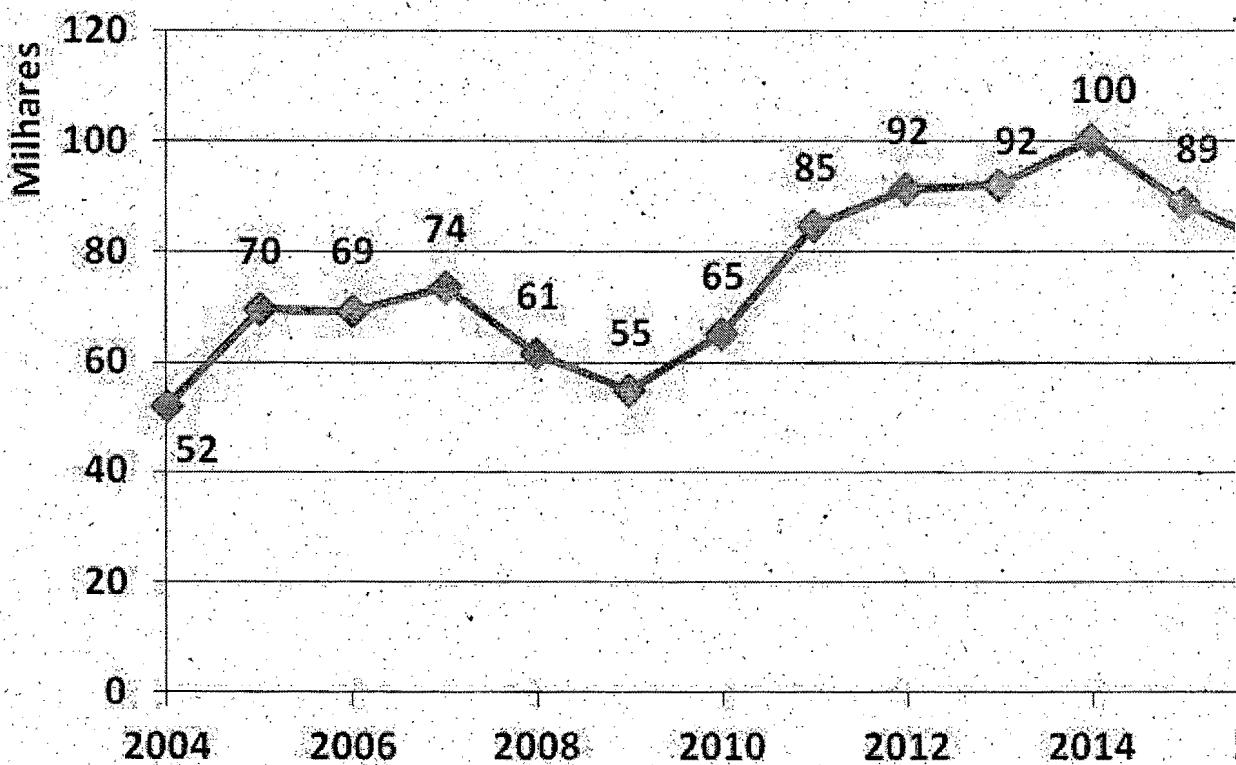
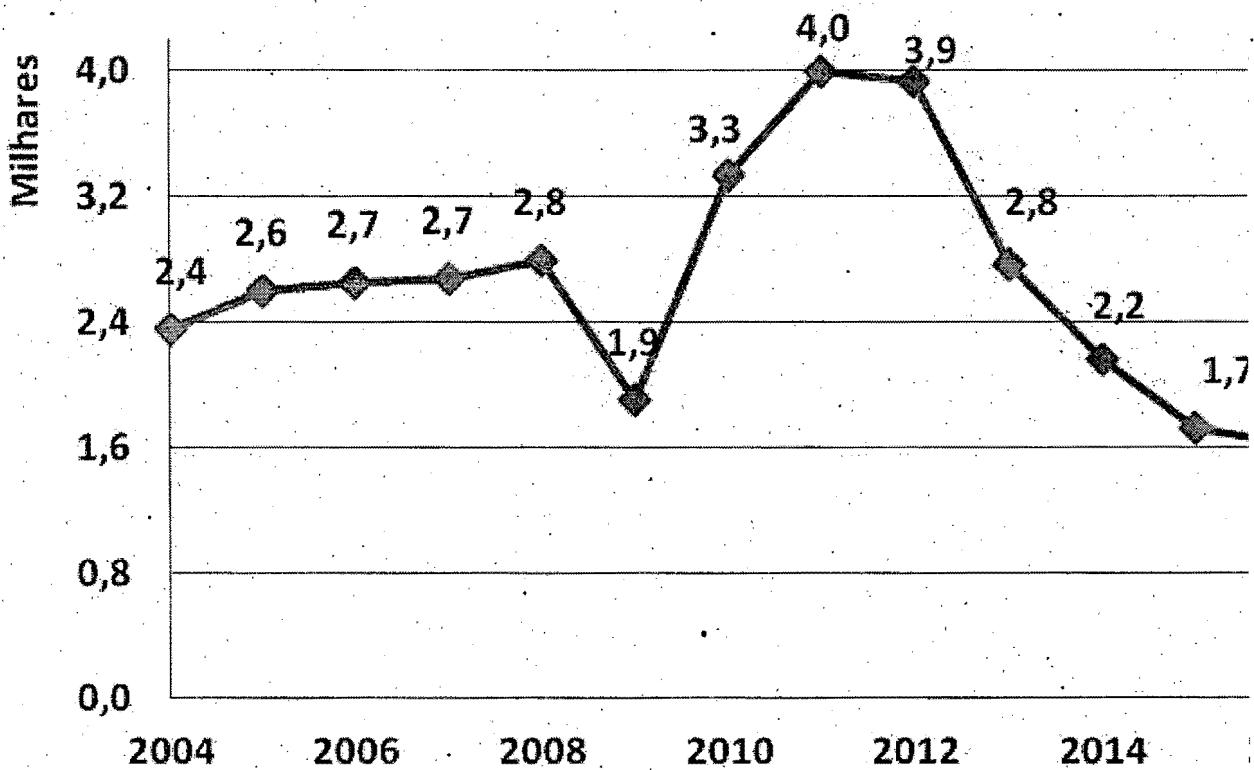


Gráfico 10: Evolução Anual da Movimentação de Aeronaves no SBGV (julho/2017)

Evolução Anual de Movimentação de Aeronaves -



De acordo com o Módulo de Investimentos em Aeroportos Regionais, do Sistema Hórus, produzido pela extinta SAC-PR, a demanda projetada para o Aeroporto de Governador Valadares no ano de 2025 é de 201 mil passageiros, atingindo cerca de 292 mil passageiros em 2035, conforme observado na figura 19.

Para atender esta demanda, a SAC-PR celebrou convênio com Banco do Brasil no âmbito do Programa de Investimentos em logística – PIL para realização de estudos em obras de infraestrutura nos aeroportos regionais. Desse modo, o banco contrata os estudos mediante autorização da SAC-PR, utilizando-se de recursos do Fundo Nacional da Aviação Civil – FNAC. Atualmente o Aeroporto de Rondonópolis encontra-se na fase de anteprojeto em elaboração.

Estão previstos para o SBGV investimentos da ordem de R\$ 65,9 milhões (R\$ 102 milhões em desapropriações de 25ha). A Aeronave de projeto atenderia a Categoria 3C com 90% do Peso Máximo de Decolagem e as principais obras previstas no âmbito do PIL são: novo Pátio de aeronaves com 26.295m² (8 posições) e a construção de uma nova taxyway.

Figura 19: Projeção de Demanda para SBGV

Projeção de demanda e premissas técnicas

	Demanda potencial		Hora-pico		Taxa de crescimento
	2025	2035	2025	2035	
 Passageiros	201.084 un	292.903 un	261 un	381 un	0,00 %
 Aeronaves (Aviação geral)	9.080 un	13.226 un	0 un	0 un	0,00 %
 Aeronaves (Aviação comercial)	2.881 un	3.570 un	0 un	0 un	0,00 %
 Cargas	0,00 t	0,00 t	0,00 t	0,00 t	0,00 t

5.0.1. Aeroporto Municipal de Linhares - SNLN

Localizada a cerca de 132 km da capital Vitória, o município de Linhares com aproximadamente 145.640 habitantes (2012), é a segunda maior economia do estado, atrás apenas da capital.

Por via aérea o acesso ao município é realizado pelo Aeroporto Municipal de Linhares, que não opera voos regulares atualmente, de acordo com o sistema HORUS[9], desenvolvido pela extinta SAC-PR.

O aeroporto está localizado a 4,7 km do centro da cidade e a 103 km do Aeroporto de Vitória, segundo o módulo gerencial do Horus. Possui uma pista de pouso de decolagens (PPD) com 1.350 metros de extensão e 30 metros de largura, segundo informações constantes no módulo gerencial do Horus.

De acordo com o Módulo de Investimentos em Aeroportos Regionais, do Sistema Hórus, produzido pela extinta SAC-PR, a demanda projetada para o Aeroporto de Linhares no ano de 2025 é de 254 mil passageiros, atingindo cerca de 493 mil passageiros em 2035, conforme observado na figura 20.

Figura 20. Projeção de Demanda para SNLN

Projeção de demanda e premissas técnicas

	Demanda potencial		Hora-pico		Taxa de cresc
	2025	2035	2025	2035	
 Passageiros	254.161 un	493.327 un	330 un	641 un	0,00 %
 Aeronaves (Aviação geral)	2.063 un	4.005 un	0 un	0 un	0,00 %
 Aeronaves (Aviação comercial)	3.354 un	5.634 un	0 un	0 un	0,00 %
 Cargas	0,00 t	0,00 t	0,00 t	0,00 t	0,00 %

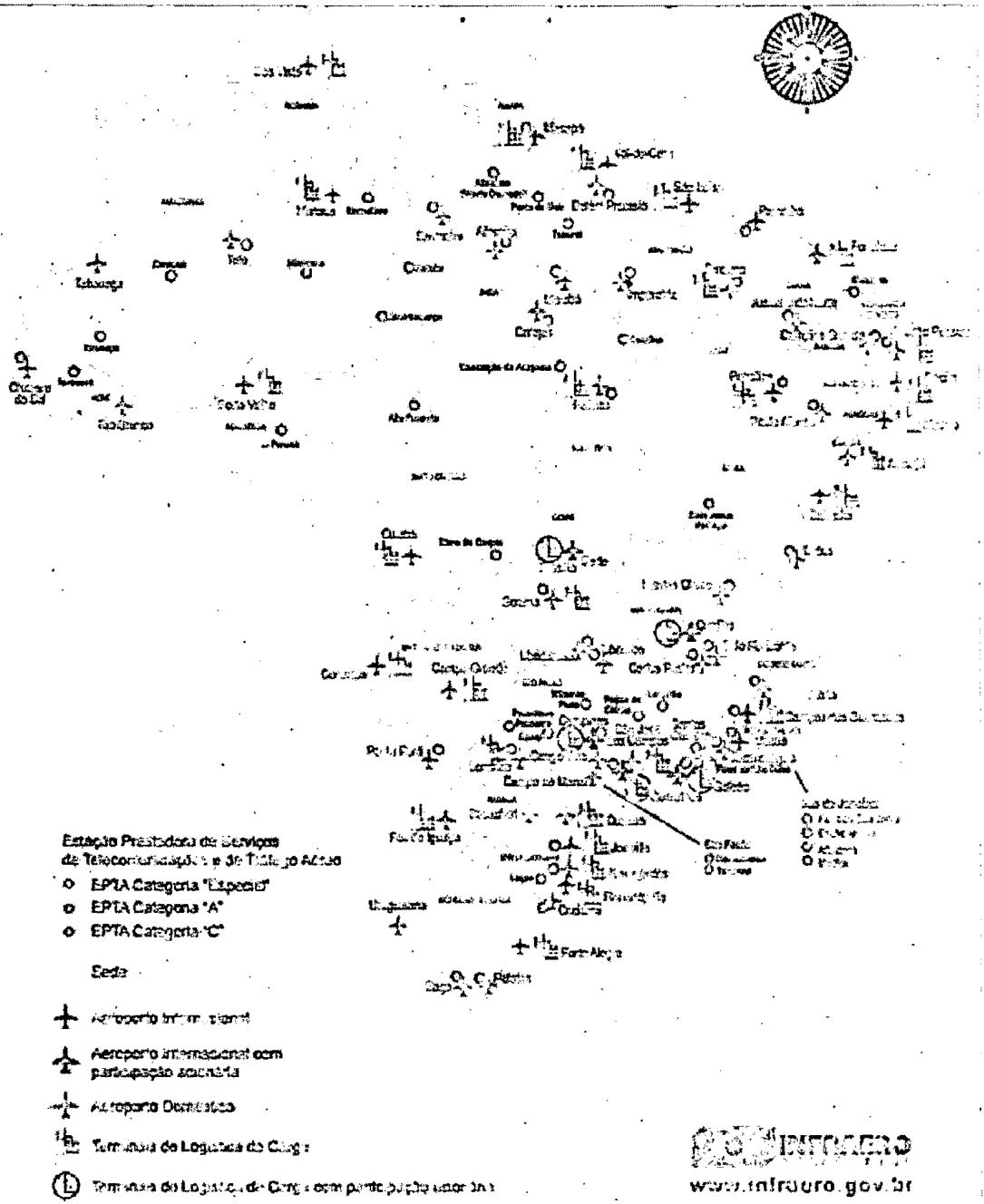
Para atender esta demanda, a SAC-PR celebrou convênio com Banco do Brasil no âmbito do Programa de Investimentos em logística – PIL para realização de estudos em obras de infraestrutura nos aeroportos regionais. Desse modo, o banco contrata os estudos mediante autorização da SAC-PR, utilizando-se de recursos do Fundo Nacional da Aviação Civil – FNAC. Atualmente o Aeroporto de Linhares encontra-se na fase de anteprojeto em elaboração.

Não há estimativas de investimentos para o SNLN no módulo de investimentos mantido pelo MTPA. A Aeronave de projeto atenderia a Categoria 4C com 86% do Peso Máximo de Decolagem e as principais obras previstas no âmbito do PIL são: ampliação da cabeceira da pista em 510m e a construção de uma nova taxyway.

5.1. Aeroportos outorgados à Infraero - Bloco Nordeste e Bloco Santos Dumont

Excluindo-se os quatro aeroportos que foram a leilão em março de 2017,[10] bem como a participação acionária que detém nas concessões já realizadas (exceto no Aeroporto de São Gonçalo do Amarante/RN), a Infraero detém a outorga de 56 aeroportos, percorrendo todos os estados do território nacional. O mapa a seguir apresenta a rede Infraero para o ano de 2016 (incluídos os quatro concedidos em 2017).

Figura 21. Rede Infraero 2016



Após diversas simulações realizadas e apresentadas por este Departamento, utilizando-se não somente toda a rede de aeroportos outorgados à Infraero mas também os trinta maiores aeroportos considerados pólos regionais, outorgados aos estados ou aos municípios, ficou decidido entre os principais agentes com competência para tomar as decisões de políticas públicas no segmento de aviação civil pela sequência do processo de concessão da infraestrutura aeroportuária.

Com base nos dados dos aeroportos apresentados a seguir, que reforçam o enquadramento dos mesmos aos critérios para exploração de aeródromos por meio de concessão, nos moldes do que dispõe o art. 7º da Portaria SAC-PR nº 183/2014, que aprovou o Plano Geral de Outorgas para a exploração de aeródromos civis públicos, entre os quais se destacam os atuais níveis de saturação de infraestrutura, a atratividade dos ativos, a necessidade de investimentos, além das tratativas junto aos governos estaduais que

constantemente buscam atrair investimentos privados para suas regiões, um primeiro desenho para a quarta rodada de concessões será composto pelos seguintes aeroportos:

Tabela 1 – Aeroportos a serem desestatizados

Bloco Nordeste		Bloco Santos Dumont	
Aeroporto	Passageiros 2016	Aeroporto	Passageiros 2016
Recife	6.811.676	Santos Dumont	9.065.905
Maceió	1.995.069	Vitória	3.120.166
São Luiz	1.520.847	Macaé	318.877
João Pessoa	1.418.380	Jacarepaguá	189.303
Aracaju	1.225.591	Governador Valadares	81.219
Teresina	1.085.974	Linhares	ND
Juazeiro do Norte	534.712		
Imperatriz	284.231		
Campina Grande	128.149	Bloco Mato Grosso	
Paulo Afonso	11.985	Aeroporto	Passageiros 2016
Parnaíba	10.561	Cuiabá	2.840.559
		Sinop	223.659
		Rondonópolis	73.607
		Alta Floresta	69.746
		Barra do Garças	4.189

Reúsalta-se que a configuração dos blocos apresentados acima é fruto de estudos iniciais conduzidos por esta Secretaria, podendo sofrer ajustes com o decorrer dos estudos específicos que subsidiarão o processo de concessão dos mesmos. Em todo caso, recomenda-se que a decisão sobre novas concessões seja no sentido de buscar uma solução sistemática, que possibilite a formação de blocos sustentáveis capazes de promover a realização de investimentos necessários ao longo de toda a concessão e, não comprometendo, assim, a operação dos aeroportos que restarem sob responsabilidade da estatal. Optou-se, dessa forma, pela escolha dos aeroportos mencionados acima.

De acordo com dados da empresa, foram movimentados 104.793.776 passageiros em 2016 nos aeroportos operados pela empresa. Para tanto, foram realizados 792.233 pouso e 792.195 decolagens, o que representa um movimento de aeronaves total de 1.584.428. Ainda de acordo com a empresa, foram realizados no ano de 2016 nesses aeroportos, cerca de 1,294 bilhão de reais em investimentos.

A tabela abaixo apresenta os movimentos operacionais de passageiros, aeronaves, carga e correios em cada um dos dezesseis aeroportos administrados pela Infraero no ano de 2016 de que trata esta nota técnica.

Tabela 2 – Aeroportos outorgados à Infraero – dados 2016

DISCRIMINAÇÃO		PASSAGEIROS (Emb + Desemb. no Ano)	CORREIOS Total (kg)	CARGA AÉREA Total (kg)	MOVIMENTO DE AERONAVES (Pou + Dec Ano)
Infraero		104.793.776	60.779.442	406.232.765	1.58
1	SBCY - Aeroporto Internacional de Cuiabá	2.840.559	4.272.636	5.487.050	5
2	SBRF - Aeroporto Internacional de Recife	6.811.676	11.260.770	29.217.781	6
3	SBIZ - Aeroporto de Imperatriz	284.231	0	824.823	
4	SBJP - Aeroporto Internacional de João Pessoa	1.418.380	0	2.929.571	1
5	SBJU - Aeroporto de Juazeiro do Norte	534.712	459	1.171.373	
6	SBKG - Aeroporto de Campina Grande	128.149	0	421.952	
7	SBMO - Aeroporto Internacional de Maceió	1.995.069	0	2.176.887	1
8	SBPB - Aeroporto Internacional de Parnaíba	10.561	0	8.471	
9	SBAR - Aeroporto de Aracaju	1.225.591	2.981	1.983.289	1
10	SBSL - Aeroporto Internacional de São Luís	1.520.847	2.965.115	3.495.287	1
11	SBUF - Aeroporto de Paulo Afonso	11.985	0	4.389	
12	SBTE - Aeroporto de Teresina	1.085.974	3.946.394	2.826.285	1
13	SBRJ - Aeroporto Santos-Dumont	9.065.905	4.892	2.499.468	10
14	SBVT - Aeroporto Internacional de Vitória	3.120.166	3.183.893	19.316.623	4
15	SBJR - Aeroporto de Jacarepaguá	189.303	0	0	5
16	SBME - Aeroporto de Macaé	318.877	0	339.013	4

Outro dado essencial para análise no âmbito dessa nota técnica é a necessidade de investimentos projetada para esses aeroportos para o período que compreende a desestatização projetada: 30 anos. Os montantes reproduzidos abaixo foram calculados pela própria SAC/MTPA, com base em suas projeções de demanda.

Tabela 3 – Estimativa de investimentos - Aeroportos Infraero - 30 anos

Aeroporto	Investimentos Estimados - Concessão (R\$milhões)
Cuiabá	840,03
Recife	1.397,48
Maceió	494,6
São Luís	431,95
João Pessoa	371,59
Aracaju	315,97
Teresina	307,15
Juazeiro do Norte	42,24
Campina Grande	51,31
Imperatriz	42,24
Parnaíba	18,7
Santos Dumont	819,4
Vitória	1.079,22
Jacarepaguá	49,2
Macaé	107,96
TOTAL	6.369,04

Nota-se, com isso, que, somente nos dezesseis aeroportos atualmente administrados pela Infraero abordados nessa nota, serão necessários mais de 6,3 bilhões de

reais em investimentos para atender à expectativa de demanda ao longo dos próximos 30 anos para esses aeroportos. Somando-se ainda os seis aeroportos regionais de que trata esta nota técnica, esse montante supera 6,45 bilhões de reais. Para calcular a necessidade de investimento, foram considerados os parâmetros baseados no nível de qualidade do serviço IATA C (LoS C), amplamente utilizados em concessões internacionais, assim como indicadores de produtividade de infraestrutura considerados nos estudos de viabilidade econômica, técnica e ambiental das rodadas de concessão anteriores. Considerando a situação atual das contas públicas (déficit fiscal previsto pelo governo de 139 bilhões de reais para 2017, com histórico deficitário desde 2014), parece incontestável a incapacidade do Estado em realizar esses investimentos, restando como alternativa viável a transferência desses ativos à iniciativa privada.

Toda essa necessidade de investimentos já vem sendo observada ao longo dos últimos anos, com destaque para o Estudo do Setor de Transporte Aéreo do Brasil[12], que diagnosticou o estado de saturação das infraestruturas e precarização dos serviços aeroportuários em 2009, conforme abaixo.

Figura 22: Diagnósticos das condições de utilização dos TPS

Já em 2009, a maioria dos TPSs brasileiros não atende os passageiros com nível recomendado de serviço

Detalhamento TPS por componente: utilização na hora-pico em % em 2009

		Saguão	Check-in	Controle de segurança	Sala de embarque	Restituição bagagens	Desempenho
RJ	Galeão	148	104	39	31	110	
	Santos Dumont	121	137	83	32	100	
BH	Confins	114	155	85	104	168	
	Pampulha	165	49	84	50	170	
Demais	Brasília	71	94	50	134	98	
	Porto Alegre	84	203	81	57	350	
	Curitiba	45	129	58	61	140	
	Recife	44	100	129	93	112	
	Salvador	52	161	103	91	255	
	Fortaleza	59	164	64	114	233	
	Manaus	337	81	62	113	99	
	Cuiabá	N.A.	154	66	95	208	
	Natal	91	141	82	112	69	
	Florianópolis	150	112	68	67	183	
	Vitória	392	107	78	172	179	
	Belém	111	111	101	48	132	
	Goiânia	139	90	77	163	130	

FONTE: ITA; análise da equipe

Estudos preliminares elaborados pela SAC/MTPA ratificam os altos níveis de saturação estimados para as principais infraestruturas aeroportuárias; tais como terminal de

passageiros, pátio de aeronaves e pista. A tabela abaixo apresenta os dados mais recentes para os dezesseis aeroportos outorgados à Infraero objeto de análise desta nota:

Tabela 4: Saturação Aeroportos outorgados à Infraero

Aeroporto	Saturação (2016)		
	Pista	Pátio	Terminal
Cuiabá	21%	95%	72%
Recife	38%	70%	79%
Aracaju	22%	52%	80%
Juazeiro do Norte	ND	28%	16%
João Pessoa	26%	60%	94%
Imperatriz	ND	13%	79%
Campina Grande	ND	6%	31%
Maceió	12%	40%	55%
Parnaíba	ND	1%	2%
São Luís	12%	26%	86%
Teresina	15%	101%	149%
Paulo Afonso	ND	0%	5%
Santos Dumont	51%	52%	90%
Vitória	42%	1%	11%
Jacarepaguá	1%	2%	1%
Macaé	ND	ND	ND

5.2. Situação financeira da Infraero

A Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero, é uma empresa pública de propriedade da União, constituída nos termos da Lei nº 5.862, de 12 de dezembro de 1972, sob a forma de sociedade anônima, com personalidade jurídica de direito privado, patrimônio próprio, autonomia administrativa e financeira e, recentemente, vinculada ao MTPA.

Atualmente, vem administrando 60 aeroportos (incluídos os quatro que foram a leilão em março de 2017) no país, 24 terminais de logística de carga e 68 Estações Prestadoras de Serviços de Telecomunicações e de Tráfego Aéreo – EPTA, entre as quais 5. são pertencentes a terceiros sendo geridas pela Infraero mediante convênios e/ou contratos.

Conforme mencionado anteriormente, o art. 7º da Portaria SAC-PR nº 183[13], de 14 de agosto de 2014, estabelece os critérios a serem considerados pela SAC para conceder a exploração de aeródromos. Entre eles, a SAC deve avaliar “*VII - os resultados econômico-financeiros decorrentes da exploração do aeródromo, promovendo a redução de déficits ou o incremento de superávits, sem comprometimento dos investimentos necessários ou dos níveis de eficiência, qualidade e segurança dos serviços;*

Nesse tópico, buscaremos entender melhor a situação financeira atual da empresa pública Infraero de modo a avaliar o atendimento ao critério mencionado acima. Para tanto, precisamos retomar parcela do histórico que culminou o início dos processos de desestatização da infraestrutura aeroportuária brasileira.

Com a publicação do Estudo do Setor de Transporte Aéreo no Brasil, iniciativa desenvolvida pela McKinsey & Company do Brasil, em janeiro de 2010, com recursos do Fundo de Estruturação de Projetos do BNDES (FEP), o trabalho, resultado de uma avaliação independente, diagnosticou alguns desafios a serem superados nesse modal, elencando recomendações e fundamentos para três horizontes distintos: 2014, 2020 e 2030.

Conforme o trecho que segue, foram constatadas limitações de infraestrutura, com consequente redução no nível de qualidade do serviço que esse setor enfrentava no Brasil:

"A infraestrutura aeroportuária, em sua grande parte a cargo da Infraero, empresa que administra os aeroportos responsáveis por mais de 95% do tráfego aéreo civil, não cresceu no mesmo ritmo da demanda. Dos 20 principais aeroportos nacionais, 13 já apresentam gargalos nos terminais de passageiros, com consequente redução no nível de serviço prestado aos usuários, sendo o caso mais crítico o de São Paulo, principal hub do País, com cerca de 25% do tráfego total. O sistema de pista e pátio também encontra limitações. Congonhas, aeroporto de maior movimento de vôos domésticos do Brasil, que até novembro de 2009 era o único do País a ter limitação da oferta de slots para pousos e decolagens, recentemente foi acompanhado pelo aeroporto de Guarulhos, que não poderá receber vôos adicionais em determinados horários."

Nesse contexto, foram identificados os grandes desafios a serem superados no setor aéreo ao considerar a expectativa para o crescimento da sua demanda. Adicionalmente, era notório que o então parque aeroportuário brasileiro já demonstrava fortes indicativos de saturação, situação que permanece até a atualidade, conforme apresentado anteriormente. Ademais, as dificuldades enfrentadas pelo Governo Federal em expandir a capacidade aeroportuária e de navegação aérea em ritmo compatível com o acentuado crescimento da demanda, haja vista a expectativa de realização de eventos esportivos internacionais de grande porte como a Copa do Mundo de Futebol, em 2014, e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos, em 2016, indicavam a necessidade de elevados investimentos na rede aeroportuária do país, cada vez mais deficitária, tornando a qualidade dos serviços ineficiente, dificuldade estas enfrentadas pelo Poder público na condução dos projetos complexos de expansão da capacidade da infraestrutura aeroportuária.

Já no ano de 2010, a Infraero administrava 67 aeroportos, 69 Grupamentos de Navegação Aérea – GNA e 51 Unidades Técnicas de Aeronavegação – UTA, além de 34 terminais de logística de carga, monopolizando o processamento de, aproximadamente, 95% do tráfego de passageiros e 97% do movimento de transporte aéreo regular do Brasil, com um quantitativo de 35.773 funcionários, dos quais 13.292 eram funcionários orgânicos e 22.481 terceirizados envolvidos nas operações da sua rede-aeroportuária.

Na sequência, estudos e Notas Técnicas internas reportavam a necessidade de outorgar os aeroportos de Brasília, Guarulhos e Viracopos a agentes privados, por meio de concessões, objetivando gerar a possibilidade de um ambiente competitivo no setor aeroportuário brasileiro.

Em síntese, foi apresentada e aceita, inicialmente, a proposta de desestatização dos Aeroportos Internacionais de Guarulhos - SBGR e Viracopos - SBKP, no Estado de São Paulo; e do Aeroporto Internacional de Brasília - SBBR, no Distrito Federal, incluídos no Programa Nacional de Desestatização – PND por meio do Decreto nº 7.531, de 21 de julho de 2011, condicionados a uma participação de 49% do capital social de cada uma dessas Companhias que permaneceria com a Infraero, compartilhando da governança com poder de decisão, que foram estabelecidos em acordos de acionistas firmados entre as concessionárias

é a Infraero, sem, no entanto, deter o controle das SPEs. Até então, somente o Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante – ÁSGA, no Rio Grande do Norte havia sido incluído no PND, em 2008, por meio do Decreto nº 6.373, datado de 14 de fevereiro. Tratava-se de um projeto *greenfield* totalmente concedido à iniciativa privada em agosto de 2011.

Com o processo de transição da desestatização dos aeroportos concedidos (GRU, BSB e VCP), 2012 acabou sendo o último exercício em que a empresa registrou um resultado positivo, com Lucro Líquido de R\$ 114,5 milhões. Entre os destaques, fatores como crescimento do movimento operacional, câmbio favorável a viagens internacionais, ampliação das receitas comerciais e a incorporação de 10,25% do Adicional de Tarifa Aeroportuária – Ataero nas tarifas aeroportuárias, conforme afirmado no Relatório Anual Infraero[14], tiveram impacto no incremento de receitas da companhia.

O quantitativo de empregados alcançou seu ápice também em 2012, quando a empresa registrou um total de 40.768 funcionários, dos quais 14.163 eram orgânicos e 26.515 terceirizados. Os desembolsos com salários, encargos, benefícios, serviços terceirizados e de manutenção da rede Infraero representaram nesse período, aproximadamente, 68,3% de seus Custos/Despesas Operacionais e 53,3% da sua Receita Bruta.

O ano de 2012 foi marcado também pelo recorde registrado no transporte de 186,5 milhões de passageiros, reportando a maior Receita da sua história: R\$ 4.365,4 milhões, e alcançado um Ebitda de R\$ 925,2 milhões. A margem Ebitda, no período, registrou sua melhor marca: 21,2%.

Por outro lado, no mesmo período, os Investimentos em equipamentos, obras e engenharia totalizaram, aproximadamente, R\$ 1.315,1 milhões, correspondendo a 30,1% da sua Receita Bruta. Frente à comparação entre os 53,3% representados pelos dispêndios com mão-de-obra, nota-se um desequilíbrio de 23,2 p.p. em dispêndios com obras de engenharia, aquisição de equipamentos, melhorias e outros bens. Esse desbalanceamento evidencia um menor aporte de recursos destinados à melhoria da infraestrutura aeroportuária.

Do montante investido na infraestrutura aeroportuária naquele ano, R\$ 808,9 milhões foram subsidiados através de recursos oriundos do Ataero e R\$ 506,2 milhões com recursos próprios em bens da União, sendo que uma parte foi incorporada em seu Ativo na condição de Bens e Equipamentos (R\$ 224,1 milhões) e outra, para fins fiscais, relativos a obras e serviços, foram considerados como Despesa (R\$ 282,2 milhões).

Na sequência, em dezembro de 2012, o Governo Federal lançou o Programa de Investimentos em Logística (PIL) – Aeroportos, com o objetivo melhorar a infraestrutura aeroportuária e ampliar a oferta de transporte aéreo brasileiro, de modo a reconstruir a rede de aviação regional através de investimentos e parcerias firmadas entre estados, municípios e a Infraero. Dentre as medidas adotadas para a implantação do Programa, na esfera aeroportuária, foi incluída a concessão dos aeroportos do Galeão/RJ e de Confins/MG à iniciativa privada, nos mesmos moldes da etapa anterior em que a Infraero deteve a participação societária de 49% no Capital Social das SPEs.

Fatores como necessidade de modernização da infraestrutura dos aeroportos e dos serviços oferecidos, evidenciada pela saturação de terminais de passageiros em horário de pico, a realização futura de eventos esportivos internacionais de grande porte além de maior oferta de voos internacionais favorecida pelo câmbio e outras condicionantes, motivaram o Governo Federal a conceder os aeroportos com maiores necessidades de investimentos, tendência, esta, já consolidada na Europa, até para adquirir *expertise* e *know-how* de operadores internacionais.

Nessa linha, verificou-se no processo de concessão dos aeroportos o desenvolvimento de uma maior competição entre companhias aéreas, o que se concretizou, devido a maior oferta de infraestrutura disponível para companhias aéreas entrantes.

Por outro lado, como resultado da desestatização dos principais aeroportos da rede Infraero, combinado com a detenção de participação de 49% no Capital Social das SPEs, nos últimos cinco anos, período em que há uma maior necessidade de investimentos, o impacto foi o de reversão do desempenho operacional da companhia cujos efeitos tiveram reflexos em seus resultados financeiros. Não obstante, permitiu-se, com isso, o desenvolvimento de um ambiente competitivo, através de concessão da infraestrutura aeroportuária a diferentes operadores, incentivando uma maior eficiência com o intuito de atrair mais usuários e oferecer maiores níveis de qualidade dos serviços.

Considerando o período de 2012 a 2016, momento em que a Infraero passou a compartilhar os investimentos com as SPEs e a não contabilizar mais as receitas dos aeroportos concedidos, suas receitas foram gradativamente recuando ano a ano, e o impacto na empresa nesse período de 5 anos foi uma queda de arrecadação de, aproximadamente, 32,5% em sua Receita Bruta, cujos efeitos são evidentes conforme a arrecadação de R\$ 4,4 bilhões, em 2012, para R\$ 2,9 bilhões, em 2016. De outro lado, a mesma tendência não se concretizou com seus Custos Operacionais. O recuo apresentado foi de apenas 13,6%, passando de R\$ 2,69 bilhões, em 2012, para R\$ 2,31 bilhões, em 2016. Como consequência, o desbalanceamento no Lucro Bruto da Companhia recuou 63,5%, no período. Outro fator preponderante na continuidade da deterioração do seus resultados consiste no aumento significativo das Despesas Operacionais da Companhia, que evoluiu de R\$ 860 milhões para R\$ 1,6 bilhão, um impacto negativo de 35,8% em igual período. Com duas etapas de concessões praticamente simultâneas e uma maior necessidade de aporte de recursos, esses desembolsos refletiram diretamente na última linha do resultado.

Importante ressaltar ainda que, em decorrência das políticas públicas estipuladas, o Governo Federal estabeleceu a integração do percentual de 35,9% das receitas de tarifas aeroportuárias às receitas próprias da Infraero, por meio da extinção do Adicional de Tarifa Aeroportuária (ATAERO), a partir de 1º de janeiro de 2017, por meio da Lei nº 13.919/2016, deixando este de ser repassado ao Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC). Ato contínuo, a União remitiu os débitos decorrentes do ATAERO retidos pela Infraero no montante R\$ 1.578.756 (um bilhão, quinhentos e setenta e oito milhões, setecentos e cinquenta e seis mil), acumulados no período de 1º de dezembro de 2013 a 31 de dezembro de 2016, o que representou um considerável alívio nas contas da empresa.

Para o ano de 2016, a empresa afirma terem sido aplicados R\$ 1,3 bilhão na infraestrutura aeroportuária com recursos do Governo Federal. Segundo a empresa, o montante de R\$ 641,5 milhões foi investido em empreendimentos e equipamentos da Infraero que integram o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), R\$ 41,9 milhões nos demais investimentos em obras e equipamentos e R\$ 608,9 milhões na integralização do capital social das concessionárias dos Aeroportos de Brasília/DF, Campinas/SP, Guarulhos/SP, Galeão/RJ e Confins/MG.

Ainda de acordo com o Relatório Anual da empresa elaborado para 2016, na avaliação dos resultados, a receita bruta apresentou crescimento de 8,4% em relação ao ano anterior. Os custos dos serviços prestados aumentaram 4,2%, abaixo dos percentuais apurados nos exercícios anteriores, em função, principalmente, da adesão de empregados aos programas de adequação de efetivo e da otimização dos custos. A receita bruta oriunda das concessões comerciais e logística de carga apresentou crescimento de 3,6% com relação ao

exercício anterior, totalizando R\$ 1.203,4 milhões, valor este que representa 40,8% do montante de receita arrecadado no exercício de 2016.

Sobre o tema, destaca-se que a Infraero realizou em 2016 o desligamento voluntário de 1.139 empregados no Programa de Desligamento Voluntário Incentivado (PDITA), totalizando 2.564 empregados desligados desde 2012. Os desligamentos realizados em 2016 foram pagos com recursos transferidos pelo Governo Federal, no montante de R\$ 404,8 milhões. Foram investidos até o momento R\$ 679,1 milhões no PDITA com redução das despesas de pessoal em R\$ 731,5 milhões. Ou seja, o montante que a empresa deixou de alocar como despesa de pessoal que aderiu ao PDITA foi maior do que o investimento requerido pelo referido programa de desligamento.

Para essa última rodada de concessões, o Edital do Leilão Anac nº 01/2016 já estabeleceu os valores que deveriam ser pagos pelas adjudicatárias, a título de custeio de programas de adequação do efetivo da Infraero para cada um dos quatro aeroportos de que trata o edital, conforme estabelecido pela Medida Provisória nº 752, de 24 de novembro de 2016.

Diante de todo exposto, observa-se que a inclusão no PND visando à desestatização dos dezenas de aeroportos de que trata esta nota técnica, atualmente outorgados à Infraero, além dos seis aeroportos regionais, vai ao encontro dos objetivos da Política Nacional de Aviação Civil – PNAC, estabelecida por meio do Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009 e, em especial, conforme mencionado anteriormente, está de acordo com o disposto no art. 7º da Portaria SAC-PR nº 183[15], de 14 de agosto de 2014, que estabelece como critério a ser considerado pela SAC visando conceder a exploração de aeródromos *os resultados econômico-financeiros decorrentes da exploração do aeródromo, promovendo a redução de déficits ou o incremento de superávits, sem comprometimento dos investimentos necessários ou dos níveis de eficiência, qualidade e segurança dos serviços.*

6. DESESTATIZAÇÃO DOS AEROPORTOS

Partindo da premissa de que a desestatização de aeroportos está estreitamente alinhada com os ditames definidos pela Política Nacional de Aviação Civil - PNAC, instituída pelo Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009, resta nítida a orientação para a modernização da infraestrutura aeroportuária mediante o estímulo ao investimento em construção, exploração e operação dos aeródromos públicos pela iniciativa privada.

O principal propósito da PNAC consiste em assegurar à sociedade brasileira o desenvolvimento de sistema de aviação civil amplo, seguro, eficiente, econômico, moderno, concorrencial, compatível com a sustentabilidade ambiental, integrado às demais modalidades de transporte e alicerçado na capacidade produtiva e de prestação de serviços nos âmbitos nacional, sul-americano e mundial. Visando o desenvolvimento e o aumento da disponibilidade de infraestrutura aeromáutica e aeroportuária civis, e com vistas a ampliar a oferta de serviços de transporte aéreo, a PNAC busca garantir a ampliação da disponibilidade de serviços, possibilitando o aumento do bem-estar da sociedade brasileira, bem como maior integração do País no contexto internacional, em face da excepcional importância da aviação para as atividades sociais e econômicas modernas.

A proposta de desestatização à iniciativa privada constitui a solução mais recomendável, estando de acordo a legislação citada acima e com o Plano Geral de Outorgas aprovado pela extinta SAC e com a legislação do setor.

Assim, além das vantagens de um parceiro privado para realizar investimentos de relevante monta financeira e complexidade, a transferência à iniciativa privada desses aeroportos também traria ganhos de produtividade quanto à gestão, à eficiência e celeridade nas compras e contratações necessárias às operações. Ademais, tem o potencial de trazer importante experiência internacional em gestão aeroportuária, conforme demonstrado nas recentes concessões aeroportuárias realizadas pelo governo federal.

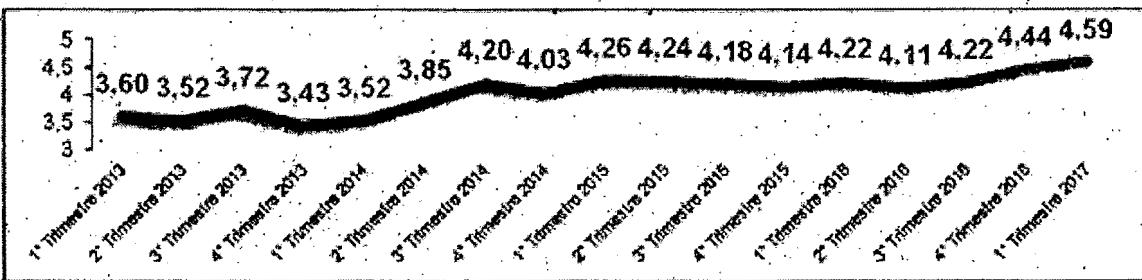
Espera-se que uma parceria com a iniciativa privada induza a atração de investimentos produtivos para a expansão da infraestrutura aeroportuária, com a celeridade necessária à expectativa de crescimento da demanda. Adicionalmente, esse modelo possibilita que novas experiências de desenhos operacionais, gerenciais e tecnológicos para a gestão aeroportuária cheguem ao Brasil, incentivando o investimento em inovação por meio da concorrência entre aeroportos e da melhoria contínua da eficiência operacional.

Com isso, objetiva-se, por meio da desestatização dos aeroportos supracitados, a prestação de serviços de qualidade aos usuários, aliada à gestão operacional sustentável, resultando em impactos positivos tanto para os passageiros como para a economia regional e nacional, funcionando assim como vetor de desenvolvimento local e agregando qualidade de vida à população.

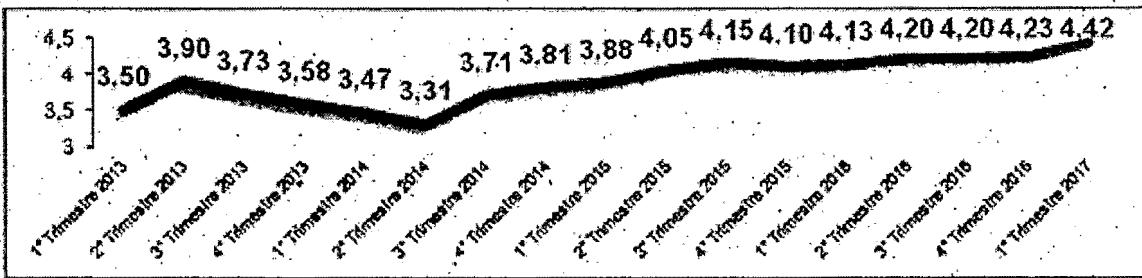
As vantagens percebidas pela população na qualidade da prestação dos serviços nos aeroportos concedidos ao longo dos últimos seis anos podem ser ratificados pelos crescentes níveis de satisfação geral dos aeroportos concedidos observados pelos usuários desses aeroportos, quando comparados com a situação anterior à concessão. Os gráficos inseridos abaixo apresentam os resultados da pesquisa de satisfação contratada trimestralmente pela SAC desde 2013.

Figura 23 - Evolução dos resultados da pesquisa de Satisfação SAC

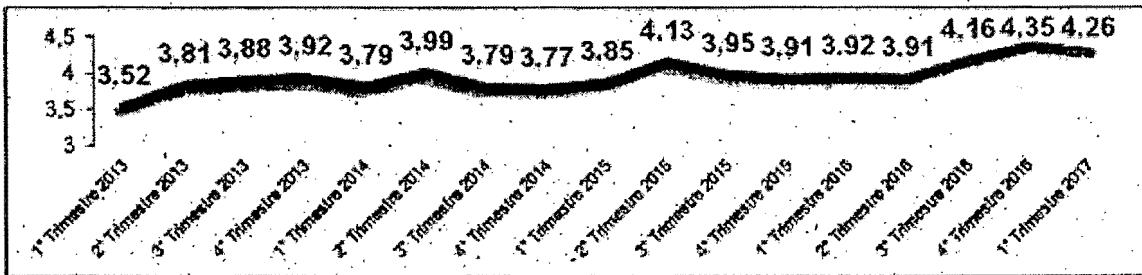
Brasília:



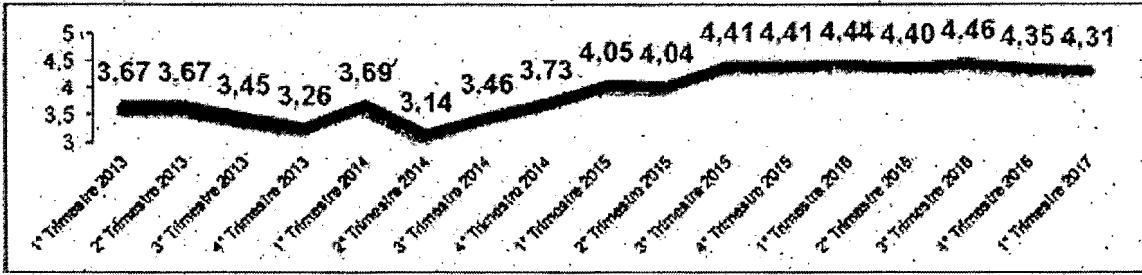
Confins:



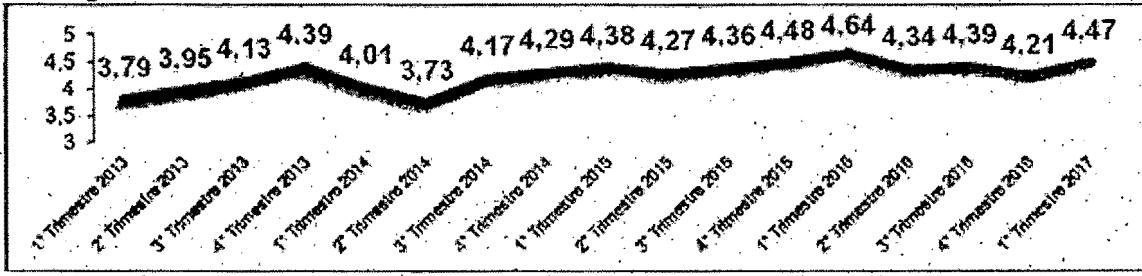
Galeão:



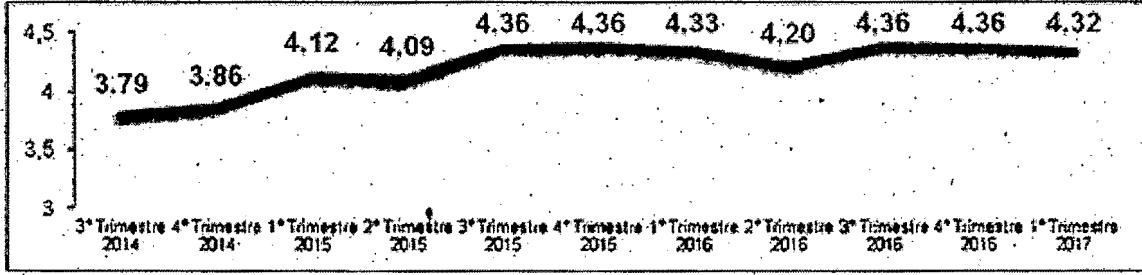
Guarulhos:



Viracopos:



São Gonçalo do Amarante:



De fato, a participação da iniciativa privada nesse projeto de desestatização dos aeroportos de que trata esta nota técnica revela-se como uma alternativa viável para a desoneração do Estado, tanto em relação às obrigações financeiras quanto nas administrativas, ficando livre para alocar o equivalente a mais de R\$6,45 bilhões em investimentos (estimativa) ao longo dos próximos 30 anos, em outras frentes, permitindo ainda que sejam atribuídas à iniciativa privada responsabilidades de investimento e gestão plenamente compatíveis com suas capacidades técnica, operacional e financeira.

É fato incontestável que as premissas de contratação de serviços e aquisição de produtos a que é submetido o setor público brasileiro são entraves à gestão eficiente de um ativo aeroportuário, o qual depende fundamentalmente da agilidade nas tomadas de decisão, de modo a permitir que os gestores possam reagir prontamente aos constantes processos de modernização e avanços tecnológicos inerentes ao setor de transporte aéreo.

Além disso, ao desestatizar os aeroportos à iniciativa privada, o governo do Estado e a União poderão concentrar esforços no desenvolvimento de outros aeroportos e em outras frentes que necessitam de maior atenção para proporcionar a oferta adequada de serviços à população, proporcionando um avanço nos níveis de bem-estar e de qualidade de vida.

Tem-se, assim, um planejamento promissor para os investimentos e para a gestão dos aeroportos brasileiros, unindo-se esforços públicos e privados onde cada um for mais adequado, com vistas a implantar no setor o ritmo de desenvolvimento proporcional ao desafio imposto pela crescente evolução da demanda por transporte aéreo no Brasil.

Ciente dos benefícios mencionadas ao longo de toda esta nota, proporcionados pelo modelo de desestatização desenhado para os aeroportos, o governador do estado do Mato Grosso vem estabelecendo constante diálogo junto ao MTPA de modo a pleitear que os aeroportos regionais de Barra do Garças, Rondonópolis, Alta Floresta e Sinop, todos localizados naquele estado, sejam incluídos no PND, conforme disposto no Ofício nº 378/2016-GAB/GOV, de 05 de julho de 2016, encaminhado pelo governador ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. Importante esclarecer, nesse momento, que não há óbices legais impedindo que outros estados possam vir a pleitear a inclusão no PND de aeroportos regionais operados pelo respectivo município ou pelo próprio estado. Entendemos que essa discussão encontra-se aberta e que deverá ocorrer num momento oportuno.

Para os aeroportos que necessitem de investimentos a fundo perdido – caso típico dos aeroportos regionais –, o MTPA coordena o Programa Federal de Auxílio a Aeroportos (PROFAA), com recursos do FNAC.

No âmbito do Programa de Aviação Regional, o Governo Federal anunciou, em agosto de 2016, uma nova previsão reduzida, que contempla apenas 53 projetos com um investimento de R\$ 2,4 bilhões até 2020. Teriam sido suspensos aeroportos para os quais não haveria viabilidade técnica, e priorizados os locais com interesse das empresas ou dos governos locais. Ao aeroportos regionais de Governador Valadares/MG e de Linhares/ES permanecem nesse escopo reduzido de aeroportos com prioridade de investimentos.

No entanto, conforme consta no Relatório nº19, de 2016, da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal, que buscou analisar o Plano de Desenvolvimento da Aviação Regional como política pública implantada e coordenada no âmbito do MTPA, *“mesmo esse objetivo mais modesto pode não se concretizar. Segundo informação prestada em audiência pública, os investimentos federais dependem de medidas dos governos locais, como regularização patrimonial (o que pode envolver extensas desapropriações), e garantia legal de proteção do sítio aeroportuário (o que pode envolver a*

elaboração ou alteração de Leis de Uso e Ocupação do Sol, com todas as complicações típicas de um processo legislativo”.

Considerando alguns fatores identificados no âmbito da Comissão de Desenvolvimento Regional, onde destacam-se: i) o Plano de Desenvolvimento da Aviação Regional (PDAR) tem apresentado baixa execução das ações propostas; ii) dificuldades técnicas e financeiras dos governos locais no cumprimento das contrapartidas necessárias; iii) o contingenciamento da grande maioria dos recursos do Fundo Nacional da Aviação Civil (FNAC) para investimentos nos aeroportos regionais; a referida comissão do Senado Federal recomendou o que segue:

Em relação aos aeroportos potencialmente viáveis do ponto de vista econômico, a estratégia mais recomendável diante dos entraves atualmente enfrentados pelo PDAR seria a concessão à iniciativa privada de aeroportos em blocos regionais, unindo um aeroporto superavitário (da capital estadual, em geral) com outros que necessitem de investimentos para chegar a essa condição. Essa solução explora economias de escala e utiliza o mesmo princípio de subsídio cruzado que governa a operação atual, porém de forma temporária. Este modelo está em estudo para o Estado de Mato Grosso, conforme apresentado no Seminário realizado em Cuiabá.

Quanto aos aeroportos permanentemente deficitários, eles podem ser incluídos nos blocos regionais para concessão, desde que não tornem a concessão como um todo deficitária e haja economias de escala a serem exploradas. Os demais devem receber recursos a fundo perdido do FNAC, ou ser operados pela Infraero.

Com relação aos quatro aeroportos regionais do Mato Grosso, estes encontram destaque dentro do Estado por estarem localizados em pontos estratégicos e por responderem por grande parte da demanda de passageiros com considerável poder aquisitivo. A figura 22 apresenta a localização de cada um deles e suas respectivas rendas per capita em 2013, de acordo com Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. Os municípios de Alta Floresta e Barra do Garças possuem menores valores de renda per capita do que Rondonópolis e Sinop, de acordo com as classes de renda apresentadas no PNUD para aquele ano, no entanto, os quatro classificam-se como de classe-média, conforme figura 23. À leste destas cidades estão localizados alguns dos municípios com menor valor verificado no estado.

Já ao sul de Sinop estão localizados vários dos municípios com a maior renda per capita do Mato Grosso, área esta que também sofre influência do Aeroporto de Cuiabá (SBCY). Numa distância inferior a 500 km entre as cidades Cuiabá, Rondonópolis e Barra do Garças, localizam-se municípios com as mais variadas rendas per capita, prevalecendo, próximas a Barra do Garças, cidades com baixa renda per capita.

Figura 24: Renda per capita em 2012 no estado do Mato Grosso (Fonte: PNUD)

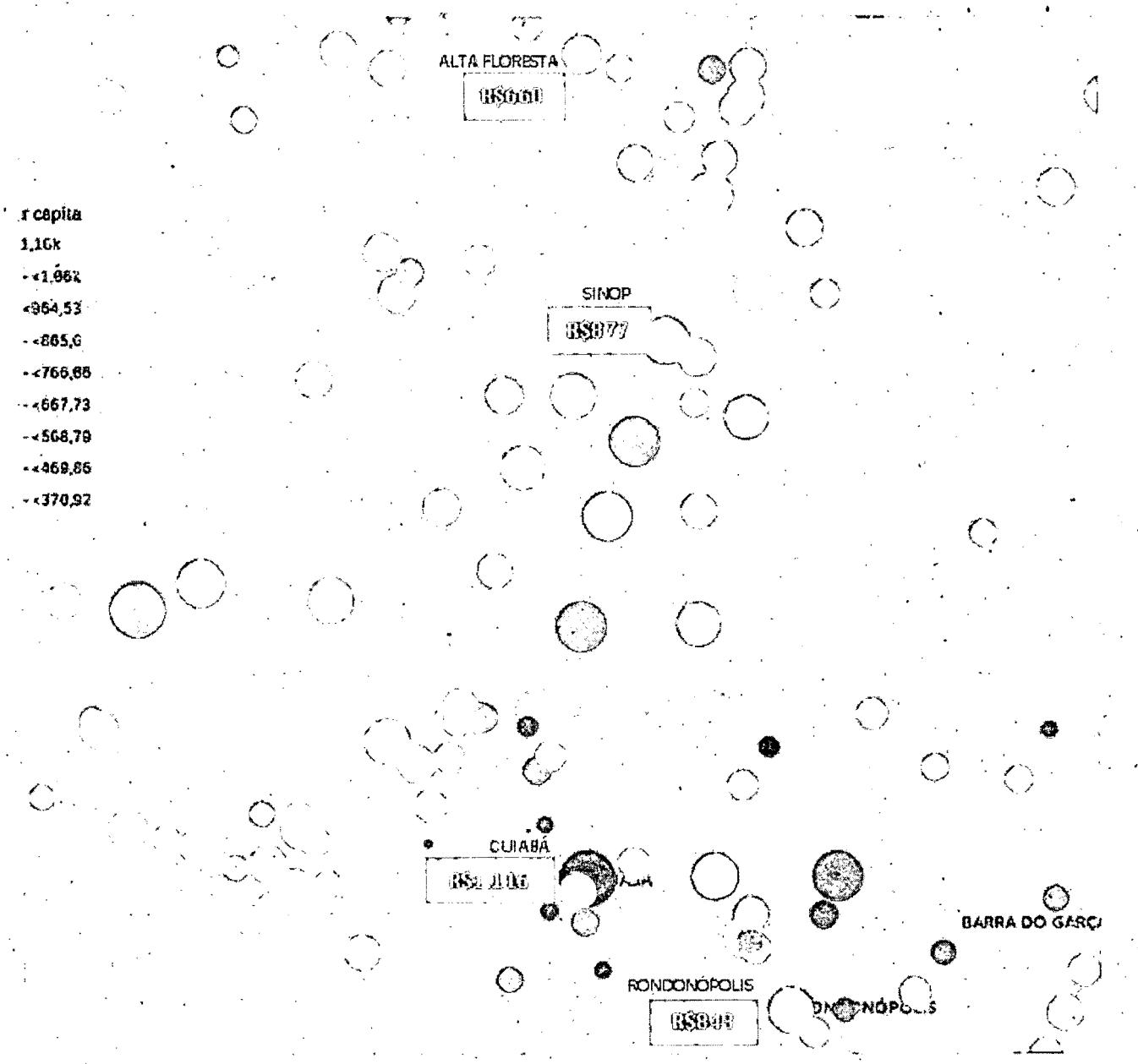


Figura 25: Classes de renda no Brasil - PNUD

LEGENDA

- 1 - Extremamente pobre (< R\$81 per capita)
- 2 - Pobre mas não extremamente pobre (< R\$162 per capita)
- 3 - Vulnerável (< R\$291 per capita)
- 4 - Baixa classe média (< R\$441 per capita)
- 5 - Média classe média (< R\$641 per capita)
- 6 - Alta classe média (< R\$1.019 per capita)
- 7 - Baixa classe alta (< R\$2.480 per capita)
- 8 - Alta classe alta (> R\$2.480 per capita)

PORCENTAGEM DA POP

CLASSE BAIXA	CLASSE ALTA	
	1	2
3	18,6%	5
2	9,3%	4
1	1,1%	1
< R\$ 291 per capita		

A tabela 5 apresentada a seguir, apresenta uma base comparativa entre os aeródromos públicos do estado do Mato Grosso. Três dos quatro aeroportos objeto desta análise encontram-se entre os sete que mais necessitam de investimentos, segundo estimativas preliminares calculadas pela extinta SAC. Os aeroportos de Cuiabá, Sinop, Rondonópolis e Barra do Garças são alguns dos que mais necessitam de aportes financeiros (1º, 3º, 4º e 7º respectivamente).

Tabela 5: Aeroportos do estado do Mato Grosso

Aeroporto	Investimentos necessários estimados (Milhões R\$)	Operador	População 2012	Movimento Pax	Ano
Aeroporto Cuiabá	840,03	Infraero	580.489	3.308.000	2015
Aeroporto de Juina	128,9	Governo do Estado	39.442	335	2010
Aeroporto de Sinop	88,47	Governo do Estado	118.833	270.349	2015
Aeroporto de Rondonópolis	60,70	Governo do Estado	202.309	96.841	2015
Aeroporto de Tangará da Serra	52,51	Governo do Estado	87.145	-	
Aeroporto de Pontes e Lacerda	48,00	Governo do Estado	42.063	-	
Aeroporto de Barra do Garças	46,9	Governo do Estado	57.235	54	2012
Aeroporto de Cáceres	39,30	Governo do Estado	88.897	191	2011
Aeroporto de Vila Rica	37,36	Governo do Estado	22.258	169	2014
Aeroporto de Mátupá	36,40	Governo do Estado	14.610	-	
Aeroporto de Juara	35,00	Governo do Estado	33.100	174	2010
Aeroporto de Alta Floresta	32,11	Governo do Estado	49.494	74.116	2015
Aeroporto de São Félix do Araguaia	20,32	Governo do Estado	10.804	756	2013
Aeroporto de Lucas do Rio Verde	Em definição	Prefeitura Municipal	49.519	3.497	2006
TOTAL	1466		1.396.198	3.754.482	

Por sua vez, a inclusão dos dois aeroportos regionais no bloco liderado pelo aeroporto Santos Dumont, conforme já mencionado, foi decidida em especial pela localização estratégica na configuração do bloco, de modo a agregar ganhos de escala na administração dos aeroportos que compõem o mesmo. Adicionalmente, o Aeroporto de Governador Valadares é considerado pólo regional e encontra-se listado entre as prioridades de investimento dentro do PROFAA. Na sequência, o município de Linhares destaca-se pela relevância econômica, aparecendo como a segunda maior economia do estado, perdendo apenas para a capital Vitória.

Com efeito, a inclusão dos seis aeroportos regionais, localizados nos estados do Mato Grosso, Minas Gerais e Espírito Santo, conforme disposto nesta nota, e dos 16 aeroportos atualmente outorgados à Infraero já mencionados, guarda consonância com o marco regulatório apresentado acima, e, em especial, com o artigo 7º da Portaria SAC-PR nº

183, de 14 de agosto, de 2014, que aprovou o Plano Geral de Outorgas para a exploração de aeródromos civis públicos – PGO, e estabeleceu quais os critérios para exploração de aeródromos por meio de concessão, com destaque, sobretudo a:

- Relevância do movimento de passageiros (atual ou projetado);
- nível de saturação da infraestrutura aeroportuária;
- necessidade de obras e investimentos relevantes;
- necessidade de melhorias de ganhos de eficiência operacional;
- concorrência entre aeródromos;
- resultados econômico-financeiros decorrentes da exploração do aeródromo, sem comprometimento dos investimentos necessários ou dos níveis de eficiência, qualidade e segurança dos serviços; e
- atratividade financeira do projeto e o interesse da iniciativa privada no empreendimento.

6.3. Da execução, acompanhamento e supervisão do processo de desestatização

Conforme determina o § 1º do art. 6º da Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997 (lei do PND), “na desestatização dos serviços públicos, o Conselho Nacional de Desestatização deverá recomendar, para aprovação do Presidente da República, o órgão da Administração direta ou indireta que deverá ser o responsável pela execução e acompanhamento do correspondente processo de desestatização, ficando esse órgão, no que couber, com as atribuições previstas no art. 18 desta Lei.”

Em observância à tal dispositivo, o Decreto nº 8.710, de 14 de abril de 2016, que incluiu o Aeroporto Internacional Marechal Rondon no PND, atribuiu à ANAC a responsabilidade pela execução e pelo acompanhamento do processo de desestatização dos serviços públicos explorados naquela infraestrutura, nos termos do § 1º do art. 6º da Lei nº 9.491, de 1997, sob a supervisão da extinta Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República. A SAC-PR foi ainda designada responsável pela condução e pela aprovação de estudos, projetos, levantamentos ou investigações que subsidiarão a modelagem da desestatização do Aeroporto Internacional Marechal Rondon, nos termos do art. 3º do mesmo Decreto. Com isso, no que se refere ao SBCY, resta ainda promover a qualificação de que trata o art. 4º, caput, inciso II, da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016.

Para os seis aeroportos regionais já mencionados e para os 16 aeroportos da Rede Infraero relacionados na tabela 2, de que trata esta Nota, recomenda-se, da mesma forma, atribuir à ANAC a execução e acompanhamento do processo de desestatização, em consonância com as suas competências enquanto poder concedente, conforme exposto na seção 3.2, observada ainda a supervisão do MTPA, órgão que recebeu as competências da extinta SAC-PR por força de Medida Provisória nº 726/2016, nos termos do art. 1º, VII e art. 9º, V do Anexo ao Decreto nº 7.476, de 10 de maio de 2011.

Por fim, cumpre dispor que os atuais operadores dos aeroportos supracitados deverão encaminhar ao MTPA e à ANAC os documentos necessários à condução da desestatização, incluindo todos os contratos e convênios existentes, bem como todas as informações, dados e plantas relativos aos aeroportos em questão.

6.4. Da condução dos estudos, projetos, levantamentos ou investigações

Preliminarmente ao processo de desestatização, faz-se necessária a realização de estudos técnicos, econômicos e ambientais para, inicialmente, verificar a viabilidade da delegação. Convém salientar que tais estudos servirão para subsidiar a modelagem da delegação e serão disponibilizados aos interessados.

Para tanto, deve-se definir o órgão responsável pela condução dos estudos, incluindo também projetos, levantamentos e investigações. Neste sentido, verifica-se recomendável a designação do MTPA como a condutor dos estudos, com base nas competências expressas no Anexo I do Decreto nº 7.476, de 10 de maio de 2011, que aprova a estrutura regimental da extinta SAC, mencionadas acima, capturadas pelo MTPA, nos moldes da MP 726/2016.

Assim, sugere-se incumbir o MTPA para condução e aprovação de tais estudos, visto suas competências relativas não só a estudos e projeções, mas também às políticas e ao planejamento da infraestrutura aeroportuária, no âmbito das medidas referentes às desestatizações. De fato, assim ocorreu quando da estruturação das últimas concessões realizadas, inclusive da última rodada que inclui os aeroportos de Porto Alegre, Florianópolis, Fortaleza e Salvador.

6.5. Da aplicação da modalidade de leilão ao processo licitatório

O art. 4º, § 3º, da Lei nº 9.491/1997[16] prevê que as licitações aplicáveis às desestatizações executadas mediante concessão podem ser realizadas na modalidade de leilão. O Decreto nº 7.624, de 22 de novembro de 2011, que regulamenta as concessões de aeródromos pelo Poder Público, pautou-se na Lei do PND para também reforçar a possibilidade de utilização do leilão nas licitações para a concessão da exploração de aeroportos[17].

Trata-se de modalidade que permite ampla e ágil concorrência entre os licitantes, e que tende a se acirrar ao máximo na medida em que os lances de um e de outro são realizados. Notórios também são os quesitos de celeridade, simplicidade, transparência e objetividade presentes nesta modalidade de licitação, fazendo com que seja amplamente utilizada nos mais diversos setores da economia, especialmente aqueles relacionados a infraestrutura.

Vale mencionar que o próprio Supremo Tribunal Federal, ao se pronunciar em julgamento de Mandado de Segurança envolvendo a utilização da modalidade de leilão prevista no PND, mostrou-se favorável e relatou as diversas vantagens desse procedimento

licitatório, com base em argumentos trazidos pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT. Nos termos do voto da Ministra-Relatora Ellen Gracie:

"Quanto à modalidade adotada para desestatização, desses serviços, também impugnada no presente mandado de segurança, qual seja, o leilão, verifico que existe expressa previsão legal em relação à possibilidade da sua adoção, nos termos do art. 4º, § 3º, da Lei nº 9.491/97.

A autoridade delegada, ANTT, optou pela modalidade leilão, na operacionalização da desestatização. Sua justificativa para tanto merece ser reproduzida. Para o órgão regulador, as licitações deverão 'ser feitas por meio de leilão, com o objetivo de agilizar o processo licitatório, tendo em vista o grande volume de legações a serem realizadas e para tornar mais transparente o procedimento de outorgas.' A ANTT esclarece que a utilização da modalidade de leilão, perante a Bolsa de Valores de São Paulo – Bovespa, acarretará (i) uma maior flexibilidade nos procedimentos e celeridade no processo; (ii) uma maior transparência no processo, somada à credibilidade e à experiência da BOVESPA e; (iii) uma melhor capacitação para julgar as garantias das propostas, com a participação da Companhia Brasileira de Licitação e Custódia – CBLC. A mesma ANTT na informação de fl. 401 estima em três vezes maior o tempo necessário para a realização da licitação na modalidade concorrência o que justifica amplamente a opção feita.

Extremamente frágil o argumento da impetrante de que a modalidade leilão traria acréscimos custos à efetivação das outorgas. Ou que a utilização para a licitação traria riscos a efetiva verificação da aptidão das empresas concorrentes.

(...)

Assevera-se, finalmente, que o que interessa, em essência, é que se obedeça ao devido processo licitatório, de modo a propiciar a abertura desse setor da economia no objetivo maior de garantir a melhor prestação de tais serviços à população brasileira, objetivo último visado pela Constituição Federal." [18]

Desta feita, entende-se que a modalidade licitatória do leilão seja, no presente caso, a mais adequada, propiciando maior concorrência ao certame e possibilitando que os aeroportos sejam concedidos ao consórcio que lhe atribua maiores valores, com planos de negócios mais eficientes.

Importante destacar também que a experiência recente da utilização de leilão simultâneo para as concessões de nove grandes aeroportos federais, em três rodadas, mostrou-se extremamente exitosa. Somente o leilão dos aeroportos de Guarulhos/SP, Campinas/SP e Brasília/DF resultou na participação de 11 consórcios diferentes e todos com pagamento de ágios elevados. Já para a concessão dos aeroportos de Galeão/RJ e Confins/MG, houve participação de 5 consórcios, com propostas vencedoras com ágio de 294% e 64%, respectivamente. Por fim, foram três as empresas habilitadas a participar da concessão dos aeroportos de Porto Alegre/RS, Florianópolis/SC, Fortaleza/CE e Salvador/BA, todas vencedoras, sendo que o valor total final a ser pago a título de outorga pelas concessionárias será de R\$ 3,72 bilhões, 23% a mais do que o valor de R\$ 3,01 bilhões inicialmente estabelecido pelo Governo.

No tocante à fase recursal nas licitações, convém mencionar que, de acordo com a regra geral, esta deve seguir os ditames do art. 109 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Referido artigo prevê o prazo de cinco dias, a contar da lavratura ou intimação do ato, para interposição de recurso das decisões de habilitação ou inabilitação do licitante e julgamento das propostas. No entanto, a disciplina estabelecida pela Lei nº 8.666, de 1993 não

prevê a inversão de fases, tal como esculpido na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Ao contrário, o regime da Lei nº 8.666, de 1993 prevê que a fase de habilitação precede o julgamento das propostas.

Por sua vez, o regime licitatório de concessões de serviços públicos (Lei nº 8.987, de 1995, art. 18-A) facilita a adoção de inversão de fases - fase de julgamento antecedendo à de habilitação - que, caso adotada, possibilita a concentração da fase recursal em fase posterior à declaração do vencedor, a exemplo do que ocorre na licitação na modalidade de pregão. Assim, os licitantes terão cinco dias úteis para apresentar seus recursos, contados da intimação da ata da sessão de julgamento e habilitação, podendo impugnar todas as decisões constantes da referida ata (art. 109, I).

Os demais licitantes poderão apresentar impugnação no prazo de cinco dias úteis também (art. 109, § 3º). Na sequência, a comissão de licitação poderá reconsiderar sua decisão, no prazo de cinco dias úteis, ou alçar o recurso à autoridade superior para deferimento ou indeferimento (art. 109, § 4º). Os recursos terão efeito suspensivo obrigatório (art. 109, § 2º).

6.6. Dos Requisitos constantes na Resolução nº 01 do Conselho do PPI, de 13 de setembro de 2016

As diretrizes gerais e estratégicas a serem adotadas pelos órgãos e entidades da administração pública federal no processo de contratação de empreendimentos do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República foram estabelecidas pelo Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos – CPPI por meio de sua Resolução nº 01, de 13 de setembro de 2016.

Com relação ao que consta no artigo 6º da Resolução, encontra-se disposto que *quando o objeto do contrato o exigir, a licitação dos empreendimentos ficará condicionada, na forma da legislação aplicável, à atestação de sua viabilidade ambiental mediante a expedição da Licença Prévia - LP ou das diretrizes para o licenciamento ambiental*. Ocorre que, conforme entendimento pacificado por meio do Ofício nº 060/2016/SPPI, de 20 de outubro de 2016, da Secretaria do PPI, no caso dos aeroportos, não há projeto vinculante estabelecido pelo Poder Concedente, cabendo à futura concessionária elaborar seu projeto, respeitando os parâmetros definidos no Plano de Exploração Aeroportuária, que deverá estar anexo ao Contrato de Concessão, e nos normativos aplicáveis, e assim, aprová-lo junto à Anac. Só então a concessionária adotaria os procedimentos para o licenciamento ambiental para a empreitada, se for necessário. Entende-se, portanto, que no caso das concessões aeroportuárias, o objeto do contrato não é compatível com tal exigência, sem prejuízo de sua eventual aplicação a outros setores.

Outro ponto a ser esclarecido refere-se à articulação com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, bem como com a Secretaria de Acompanhamento Econômico – SEAE, do Ministério da Fazenda, para fins de *compliance* com a defesa da concorrência, conforme disposto no artigo 6º, inciso III, da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, que criou o PPI. Dessa forma, entende-se que para o caso específico das concessões aeroportuárias em tela, tal articulação já ocorre ao longo de todo o processo de desestatização da infraestrutura aeroportuária. No caso do Ministério da Fazenda, a participação é ativa nas discussões governamentais para estruturação, conforme já realizado.

nas rodadas anteriores. Como exemplo, no âmbito daquela pasta, a SEAE se manifestou sobre os assuntos de sua competência na Audiência Pública Anac nº 09/2016, que tratou das concessões em questão.

No que se refere ao CADE, destaque-se ainda que o artigo 6º da lei de criação da Anac já estabelece mecanismos de harmonização das atuações da Agência e dos órgãos e entidades do Governo Federal competentes para a defesa e promoção da concorrência^[19]. Além disso, a Anac possui acordo de cooperação técnica vigente com o CADE, o que permite o estabelecimento de um vínculo cooperativo ou de parceria em que cada ente, utilizando-se de sua parcela de conhecimento, possa alcançar um propósito comum, voltado ao interesse público.

7. CONCLUSÕES E ENCAMINHAMENTOS

A presente Nota Técnica buscou complementar a Nota Técnica nº 01/DERC/SPR/SAC-PR, de 08 de janeiro de 2016, para fundamentar a inclusão dos seguintes aeroportos regionais no Programa Nacional de Desestatização (PND): Aeroporto de Rondonópolis, localizado no município de Rondonópolis/MT; Aeroporto Presidente João Batista Figueiredo, localizado no município de Sinop/MT; Aeroporto Piloto Oswaldo Marques Dias, localizado no município de Alta Floresta/MT; e Aeroporto de Barra do Garças, localizado no município de Barra do Garças/MT, visando sua desestatização na modalidade concessão de serviço público.

Buscou-se ainda fundamentar a inclusão no PND de dezesseis aeroportos outorgados à Infraero, conforme relação apresentada na tabela 2, assim como dois aeroportos não operados pela estatal (Governador Valadares e Linhares). Para tanto, foram apresentados dados dos aeroportos que reforçam o enquadramento dos mesmos aos critérios para exploração de aeródromos por meio de concessão, nos moldes do que dispõe o art. 7º da Portaria SAC-PR nº 183/2014, que aprovou o Plano Geral de Outorgas para a exploração de aeródromos civis públicos, com destaque para a necessidade de obras e investimentos, presença de restrições e de nível de saturação da infraestrutura aeroportuária, além de ganhos de eficiência operacional, entre outros.

Alinhado ao tema, esta Nota Técnica tratou ainda de analisar o pleito encaminhado pelo senador Wellington Fagundes (PR/MT) por meio do Ofício nº 273/2016-GSWFAGUN, de 17 de agosto de 2016. Naquele expediente o parlamentar solicita que seja dado prosseguimento ao processo de chamamento público para realização de estudos que deverão subsidiar a concessão do Aeroporto Internacional Marechal Rondon, localizado em Várzea Grande, região metropolitana de Cuiabá/MT (SBCY). Informou ainda que o referido aeroporto opera de forma “caótica e que requer providências”.

Sobre a matéria, a citada Nota Técnica nº 01/DERC/DEOUT/SPR/SAC-PR, de 08 de janeiro de 2016, apresentou a fundamentação legal para a inclusão do Aeroporto Internacional Marechal Rondon, localizado em Várzea Grande, região metropolitana de Cuiabá/MT no Programa Nacional de Desestatização (PND), visando sua desestatização na modalidade concessão de serviço público.

Na sequência, em atendimento ao recomendado pelo Conselho Nacional de Desestatização – CND, por meio da Resolução CND nº 02/2016, de 04 de abril de 2016, o SBCY foi incluído no PND por meio do Decreto nº 8.710, de 14 de abril de 2016.

A presente Nota Técnica, por sua vez, apresentou aspectos específicos dos aeroportos regionais em referência, além de dados mais gerais dos dezesseis aeroportos atualmente outorgados à Infraero, conforme tabela 2, com foco na inclusão dos mesmos no PND. Foram apresentados os principais dados de tráfego de passageiros e carga, necessidade de expansão da infraestrutura, limitações e desafios para os vinte e dois aeroportos. Destacou-se a necessidade de investimento para que a infraestrutura seja capaz de acompanhar o potencial crescimento da demanda por transporte aéreo, refletindo a necessidade e os benefícios trazidos pela transferência desses ativos à iniciativa privada.

Conforme reflexão acima, a configuração dos três blocos sugerida nesta nota técnica é fruto de análises conduzidas por esta Secretaria, podendo sofrer ajustes no decorrer dos estudos específicos que subsidiarão o processo de concessão dos mesmos. Em todo caso, recomenda-se que a decisão sobre novas concessões seja no sentido de buscar uma solução sistemática, que possibilite a formação de blocos sustentáveis, capazes de promover a realização de investimentos necessários ao longo de toda a concessão e de manter uma qualidade desejável na prestação dos serviços aos usuários finais.

Com relação à gestão aeroportuária por meio de concessão à iniciativa privada, não foram identificados óbices para estes aeroportos, seja do ponto de vista legal, regulatório ou econômico. Pelo contrário, a concessão mostra-se alinhada aos objetivos do PND, do PGO e da Política Nacional de Aviação Civil – PNAC e pode permitir maior fluxo de investimentos e flexibilidade operacional, resultando em melhor nível de serviço para a sociedade, como, de fato, pode ser verificado nos resultados das pesquisas de satisfação realizadas trimestralmente pela SAC/MTPA.

De fato, o cenário de potencial crescimento da demanda por transporte aéreo no país verificado no longo prazo, somado aos entraves existentes hoje para uma resposta célere com investimentos públicos nos aeroportos brasileiros, justifica a necessidade de se adicionar os esforços públicos aos privados, em busca de soluções eficientes, rápidas e de qualidade para a infraestrutura aeroportuária do país.

Face aos argumentos acima expostos, a participação da iniciativa privada nesse projeto de desestatização dos aeroportos de que trata esta nota técnica apresenta-se como uma alternativa viável para a desoneração do Estado, tanto em relação às obrigações financeiras quanto nas administrativas, ficando livre para alocar o equivalente a mais de R\$6,45 bilhões em investimentos (estimativa) ao longo dos próximos 30 anos, em outras frentes, permitindo ainda que sejam atribuídas à iniciativa privada responsabilidades de investimento e gestão plenamente compatíveis com suas capacidades técnica, operacional e financeira.

Além de desonerar o Estado em cerca de 6,45 bilhões de reais ao longo desse período, a desestatização dos aeroportos atualmente outorgados à Infraero, constantes na tabela 2, e dos seis aeroportos regionais de que trata esta nota técnica proporcionaria o recolhimento de cerca de 4,38 bilhões de reais a título de pagamento de outorgas (fixa e variável), sendo R\$ 544 milhões à vista. Inclui-se ainda à esta soma, o montante equivalente a 6,57 bilhões de reais que atualmente deixa de ser arrecadado em função da imunidade tributária que detém a Infraero (valor a ser apropriado por União e Municípios). Verifica-se, portanto, o imenso potencial capaz de contribuir consideravelmente com a desoneração do Estado e a recuperação das contas públicas.

Adicionalmente, restam claros os grandes desafios a serem superados no setor aéreo, ao considerar a expectativa para o crescimento da demanda: estima-se que o mercado brasileiro de aviação civil venha a triplicar nos próximos 30 anos, tendo em conta as projeções de crescimento econômico do país para as próximas décadas.

Assim, conforme exposto nesta Nota Técnica, submete-se o presente arrazoado para sugerir a inclusão no Programa Nacional de Desestatização dos aeroportos listados na tabela 1.

Sugere-se, ainda, face aos argumentos acima expostos, a edição de Decreto dispondo sobre: i) a inclusão dos seis aeroportos regionais e dos quinze aeroportos operados pela Infraero, de que trata esta Nota[20], no PND; bem como ii) a qualificação do SBCY e dos demais já citados, nos moldes do que dispõe o art. 4º da Lei nº 13.334/2016.

Sendo o que nos compete para o momento, submetemos a presente Nota Técnica à apreciação do Senhor Secretário de Política Regulatória para apreciação e demais providências julgadas cabíveis.

À consideração superior.

[1] Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) em 1996, Nacionais de Telecomunicações (Anatel) e do Petróleo (ANP) em 1997, Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) em 1999, Agências Nacionais de Saúde Suplementar (ANS) e de Águas (ANA) em 2000, Agências Nacionais de Transportes Terrestres (ANTT), Transportes Aquaviários (Antaq) e de Cinema (Ancine) em 2001 e Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) em 2005.

[2] Destaca-se neste desenho a Instrução Normativa nº 27, de 07/12/1998, que dispõe sobre a fiscalização pelo TCU dos processos de desestatização.

[3] Resolução-TCU nº 246, de 30 de novembro de 2011.

[4] Exceto o SBCY que já foi incluído no PND.

[5] Informação atualizada pelo sistema em 30/11/2016, visualizado em 26/12/2016.

[6] <http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/100-cidades-pequenas-que-dao-um-show-em-infraestrutura>

[7] <http://servicos.dnit.gov.br/condicoes/condicoesdrf.asp?BR=158&Estado=Mato+Grosso&DRF=11> acessado em 26/04/2016

[8] Informação atualizada pelo sistema em 31/07/2017, visualizado em 10/08/2017.

[9] Informação atualizada pelo sistema em 31/07/2017, visualizado em 10/08/2017.

[10] Aeroportos de Porto Alegre, Florianópolis, Fortaleza e Salvador.

[11] *Os dados relativos à carga aérea referem-se exclusivamente às cargas de porão. Para consulta das cargas movimentadas nos Terminais de Logística de Carga da Infraero - rede*

Teca, consulte os Boletins Estatísticos de Movimentação das Cargas, na página da Infraero Cargo.

[12] McKinsey & Company do Brasil.

[13] que aprovou o Plano Geral de Outorgas (PGO) para a exploração de aeródromos civis públicos

[14]

http://www.infraero.gov.br/images/stories/Infraero/Contas/Relatorios/relatorio_anual2012.pdf

[15] que aprovou o Plano Geral de Outorgas (PGO) para a exploração de aeródromos civis públicos

[16] “Art. 4º As desestatizações serão executadas mediante as seguintes modalidades operacionais:

(...)

VI – concessão, permissão ou autorização de serviços públicos;

(...)

§ 3º Nas desestatizações executadas mediante as modalidades operacionais previstas nos incisos I, IV, V, VI e VII deste artigo, a licitação poderá ser realizada na modalidade de leilão.”

[17] “Art. 10. O processo de licitação se dará nas modalidades de concorrência ou leilão, observadas as disposições da Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997.”

[18] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Mandado de Segurança 27.516-2 Distrito Federal. Ministra-Relatora Ellen Gracie, DJe nº 232, p. 05/12/2008.

[19] Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005:

“Art. 6º Com o objetivo de harmonizar suas ações institucionais na área da defesa e promoção da concorrência, a ANAC celebrará convênios com os órgãos e entidades do Governo Federal, competentes sobre a matéria.

Parágrafo único. Quando, no exercício de suas atribuições, a ANAC tomar conhecimento de fato que configure ou possa configurar infração contra a ordem econômica, ou que comprometa a defesa e a promoção da concorrência, deverá comunicá-lo aos órgãos e entidades referidos no caput deste artigo, para que adotem as providências cabíveis.”

[20] Dezesseis aeroportos operados pela Infraero de que trará esta Nota, exceto o SBCY que já foi incluído no PND por meio do Decreto nº 8.710, de 14 de abril de 2016.

8.



Documento assinado eletronicamente por **Michele Nunes Freires Cerqueira**, Chefe de Divisão, em 11/08/2017, às 16:22, 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 **Thiago Costa Monteiro Caldeira**, Coordenador Geral de Políticas Regulatórias, em 11/08/2017, às 16:52, 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 **Antônio Maria Esposito Neto, Coordenador Geral de Acompanhamento de Mercado**, em 11/08/2017, às 16:53, 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 **Ricardo Sampaio Da Silva Fonseca, Coordenador**, em 11/08/2017, às 16:53, 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 **Rogerio Teixeira Coimbra, Diretor do Departamento de Políticas Regulatórias**, em 11/08/2017, às 18:16, 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&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador 0520706 e o código CRC 4179C841.

Referência: Processo nº 50000.034119/2017-19

SEI nº 0520706

Criado por michele.cerqueira, versão 38 por michele.cerqueira em 11/08/2017 16:22:05.



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS REGULATÓRIAS

SCS, QD.9, Ed. Parque Cidade Corporate, Torre C, 6º andar, Brasília/DF, CEP 70308-200
Telefone: (61) 3311-7365 e Fax: - www.transportes.gov.br

NOTA TÉCNICA Nº 35/2017/DPR/SAC-MTPA

PROCESSO Nº 50000.036223/2017-30

INTERESSADO: PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS - PPI

1. ASSUNTO

Estudos técnicos preparatórios à concessão de Aeroportos

2. REFERÊNCIAS

Minuta de Edital de Chamamento Público que compõe a primeira fase do Procedimento de Manifestação de Interesse de que trata o Decreto nº 8.428, de 2 de abril de 2015, para desenvolver projetos, levantamentos, investigações e estudos técnicos preparatórios à concessão dos Aeroportos listados no Item 1 desta Nota Técnica e torna público os procedimentos para interessados na autorização para a apresentação desses serviços, bem como os critérios para avaliação, seleção e aprovação dos mesmos.

3. INTRODUÇÃO

Trata o presente processo de apresentar o procedimento a ser seguido por interessados em apresentar projetos, levantamentos, investigações e estudos necessários à concessão de aeroportos, agrupados conforme seguintes objetos do Edital de Chamamento Público de Estudos (minuta em anexo):

OBJETO	AEROPORTOS
1	Aeroporto de São Paulo/Congonhas - Deputado Freitas Nobre
2	Aeroporto Internacional do Recife/Guararapes – Gilberto Freyre (Recife)
	Aeroporto de Maceió/Zumbi dos Palmares (Maceió)
	Santa Maria (Aracaju)
	Presidente Castro Pinto (João Pessoa)
	Aeroporto de Juazeiro do Norte – Orlando Bezerra de Menezes (Juazeiro do Norte)

	Presidente João Suassuna (Campina Grande)
	Marechal Rondon (Cuiabá)
	Maestro Marinho Franco (Rondonópolis)
3	Piloto Osvaldo Marques Dias (Alta Floresta)
	Presidente João Batista Figueiredo (Sinop)
	Barra do Garças
4	Aeroporto de Vitória – Eurico de Aguiar Salles (Vitória)
	Macaé

Com o objetivo de unificar o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) a ser observado na apresentação desses produtos, realizados por pessoa física ou jurídica de direito privado, o Decreto nº 8.428, de 02 de abril de 2015, veio regulamentar o artigo 21 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e o artigo 31 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, reproduzidos a seguir:

- Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995

Art. 21. Os estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados à concessão, de utilidade para a licitação, realizados pelo poder concedente, ou com a sua autorização, estarão à disposição dos interessados, devendo o vencedor da licitação ressarcir os dispêndios correspondentes, especificados no edital.

- Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995

Art. 31. Nas licitações para concessão e permissão de serviços públicos ou uso de bem público, os autores ou responsáveis economicamente pelos projetos básico ou executivo podem participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obras ou serviços.

Até a publicação do referido Decreto, cada órgão da administração pública estabelecia procedimento próprio de autorização para realização, por particulares, dos estudos técnicos de que trata o art. 21 da Lei nº 8.987/1995, o que acabava por gerar regulamentações baseadas em analogias e em recomendações de órgãos de controle, trazendo insegurança e subjetividade ao processo. Nesse cenário, o Decreto nº 8.428, de 02 de abril 2015, veio atender à recomendação do Plenário do TCU de 7 de maio de 2014, dada por meio do Acórdão AC-1155-15/14-P:

9.4. recomendar à Casa Civil da Presidência da República que avalie a necessidade de regulamentar o artigo 21 da Lei nº 8.987/1995, estabelecendo diretrizes gerais para atuação dos diversos órgãos que possam utilizar a prerrogativa de autorizar a elaboração de estudos de viabilidade de projetos de concessão de serviços públicos;

Conforme dispõe o Decreto nº 8.428, de 2015, o PMI será composto por três fases, quais sejam: abertura, por meio de publicação de Edital de Chamamento Público; autorização para a apresentação de projetos, levantamentos, investigações e estudos; e . Esta Nota Técnica se propõe a descrever o conteúdo disposto na primeira fase que, nos moldes do Decreto em referência, deverá indicar as diretrizes para o andamento das fases seguintes.

Assim, passa-se à análise do conteúdo do Edital de Chamamento Público de Estudos em anexo

4. ANÁLISE

Os incisos I, II e IV do artigo 24-D da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, preveem como competência da extinta Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República (SAC-PR): formular, coordenar e supervisionar as políticas para o desenvolvimento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil; elaborar estudos e projeções relativos aos assuntos de aviação civil e de infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil; e elaborar e aprovar os planos de outorgas para exploração da infraestrutura aeroportuária, ouvida a ANAC.

Em congruência com o disposto acima, a competência para a SAC-PR atuar na produção do referido Edital de Chamamento Público está prevista nos arts 2º e 3º do Decreto nº 8.428, de 02 de abril de 2015, conforme segue:

Art. 2º A competência para abertura, autorização e aprovação de PMI será exercida pela autoridade máxima ou pelo órgão colegiado máximo do órgão ou entidade da administração pública federal competente para proceder à licitação do empreendimento ou para a elaboração dos projetos, levantamentos, investigações ou estudos a que se refere o art. 1º.

Art. 3º O PMI será aberto mediante chamamento público, a ser promovido pelo órgão ou entidade que detenha a competência prevista no art. 2º, de ofício ou por provocação de pessoa física ou jurídica interessada.

Vale ressaltar que a SAC-PR foi extinta por força de Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, convertida na Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, sendo suas competências transferidas ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA), conforme disposto no Inciso I, Art. 6º, da mesma Medida Provisória:

"Art. 6º Ficam transferidas as competências:

I - da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República e da Secretaria de Portos da Presidência da República para o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil";

Assim, restando verificada a competência deste MTPA, sugere-se a edição de Edital de Chamamento Público que compõe a primeira fase do PMI, regulamentado pelo Decreto nº 8.428, de 2 de abril de 2015, visando uniformizar e tornar público o procedimento para obtenção de autorização para realização de projetos, levantamentos, investigações e estudos técnicos que subsidiarão o processo de concessão dos aeroportos em referência.

Passando à análise dos termos da minuta de Edital de Chamamento Público, anexa à presente Nota Técnica, no item 1 foi apresentado o objetivo do documento, qual seja: chamar pessoas físicas ou jurídicas de direito privado interessadas na apresentação de projetos, levantamentos, investigações e estudos técnicos que subsidiem a modelagem de concessões para exploração dos aeroportos de que trata esta Nota Técnica

O item 2 propõe-se a apresentar as condições gerais e as premissas a serem atendidas pelos interessados na obtenção de autorização e na apresentação de projetos, levantamentos,

investigações e estudos técnicos de que trata o referido Edital de Chamamento Público. Os parâmetros e premissas a serem considerados são aqueles inerentes à concessão, disponibilizados pelo MTPA no Edital de Chamamento e por ocasião da publicação do termo de autorização. O texto facilita ao interessado, durante a elaboração de projetos, levantamentos, investigações e estudos técnicos, a formulação de avaliações adicionais não resarcíveis que visem ao aprimoramento da estruturação das concessões.

O item 3 apresenta os critérios de elegibilidade dos interessados na realização dos projetos, levantamentos, investigações e estudos técnicos preparatórios à concessão dos aeródromos em referência. Destaca-se que o item 4 do Edital de Chamamento Público elenca as informações que deverão constar no requerimento de autorização, a serem apresentadas pelos interessados no prazo de até 30 dias, quais sejam: qualificação completa do interessado, indicação do objeto do Chamamento Público de Estudos – CPE em que se baseou o requerimento, demonstração da experiência do interessado na área de interesse, detalhamento das atividades que pretendem realizar, acompanhadas de indicação e detalhamento de valor por itens de custo referente a cada relatório e por aeroporto para eventual resarcimento pretendido, além de declaração de transferência à administração pública dos direitos associados aos estudos selecionados.

O item 5, por sua vez, trata do termo de autorização para a realização de projetos, levantamentos, investigações e estudos técnicos de que trata o Edital anexo. O documento deverá conter informações sobre as atividades a serem desenvolvidas e os prazos para apresentação dos resultados. Importante esclarecer que a autorização não se confunde com contratação, pois a autorização é pessoal e intransferível, não possui caráter contratual e não acarreta qualquer obrigação de remuneração pelo poder público, nem o obriga a realizar a licitação e ser responsável pelos atos praticados pela pessoa autorizada. Destaca-se ainda que a minuta de CPE prevê ainda dispositivo que veta a participação da empresa autorizada, direta ou indiretamente, no processo licitatório dos aeroportos de que trata esta nota técnica.

O item 6 trata de estruturar o conteúdo mínimo dos produtos a serem apresentados. Deverão ser apresentados relatórios que abranjam: estudos de mercado; estudos de engenharia e afins; estudos ambientais; e avaliação econômico-financeira. Todos os relatórios deverão atender ao escopo constante no Anexo I – Termo de Referência do referido Edital, com destaque para os estudos econômico-financeiros, que, nesta rodada, quando cabível, deverão incluir relatório e planilhas para o conjunto de aeroportos que compõem cada bloco objeto do Edital, de modo consolidado. Para tanto, durante todo o processo de elaboração de estudos, o MTPA coloca-se à disposição para quaisquer esclarecimentos que possam surgir, inclusive por meio de realização de reuniões presenciais e de endereço específico de correio eletrônico.

O item 7 versa sobre os recursos financeiros necessários à elaboração dos estudos técnicos de que tratam o edital anexo. O texto coaduna com o disposto no art. 21 da Lei nº. 8.987/1995 e no art. 16 do Decreto nº 8.428, de 2015, que preveem o direito ao ressarcimento pela realização dos estudos técnicos pelo vencedor da licitação, caso esta venha a ocorrer e desde que sejam efetivamente utilizados pela administração pública no eventual certame. Para tanto, o texto estabelece que o valor do ressarcimento deverá ser apresentado pelo interessado de forma fracionada para cada estudo (estudo de mercado; estudos preliminares de engenharia e afins; estudos ambientais preliminares; e avaliação econômico-financeira) e por itens de custo, conforme disposto no item 4.1.5. do Edital em anexo.

Além disso, são estabelecidos limites para o valor nominal máximo para eventual ressarcimento pelos estudos realizados para os aeroportos em referência, organizados na forma prevista no objeto do CPE.

O item 8 apresenta os casos de extinção, revogação, cassação e anulação da autorização de acordo com a legislação vigente, previsto prazo de cinco dias para regularização em caso de descumprimento dos termos da autorização, contados da data do recebimento da notificação por parte do autorizado.

O item 9 estabelece o procedimento para apresentação dos projetos, levantamentos, investigações e estudos ao MTPA. Procura-se informar aos interessados na obtenção de autorização para realização dos estudos o prazo e o local de entrega do requerimento, bem como os procedimentos a serem adotados e as informações mínimas a serem prestadas. O prazo máximo é compatível com a

complexidade dos mesmos, podendo ser prorrogado, a critério do MTPA, desde que fundamentado. A fixação da data limite tem por objetivo cumprir com o planejamento e o cronograma elaborado para a realização de possível licitação.

Considera-se ainda que a pessoa responsável pelos estudos deverá, a critério do MTPA, participar diretamente de todo o processo, inclusive sanando dúvidas e revisando e aprimorando os documentos. Quanto a esse ponto, vale anotar que tal procedimento já foi utilizado nos estudos que embasaram as concessões aeroportuárias anteriores, tendo em vista a constante necessidade de ajustes nos estudos em etapas como a avaliação pelo TCU e a audiência pública. Ademais, o subitem 10.14 estabelece que essa etapa para atualizações e adequações após a seleção deve ser considerada pelo requerente quando da indicação do valor de ressarcimento pretendido. Assim, ainda que o Decreto nº 8.428/2015 preveja, em seu art. 15, § 6º, a hipótese de que a empresa que tiver os estudos selecionados possa apresentar novos valores para ressarcimento nessa situação, para o Edital em tela sugere-se que esta etapa já seja prevista e seus valores para eventuais ressarcimentos definidos conjuntamente, a fim de evitar a necessidade de nova definição de valores durante o processo.

O item 10 apresenta os critérios para avaliação e seleção dos referidos projetos, levantamentos, investigações e estudos técnicos. Congruente com o disposto no art. 10 do Decreto nº 8.428/2015, será criada Comissão indicada pelo Ministro dos Transportes, Portos e Aviação Civil, que deverá considerar para a seleção dos estudos uma série de parâmetros: atendimento ao escopo detalhado no Anexo I – Termo de Referência do Edital que acompanha esta Nota Técnica; adoção das melhores técnicas de elaboração; compatibilidade com a legislação aplicável; consistência e coerência das informações utilizadas nos estudos; demonstração comparativa de custo e benefício do empreendimento em relação às opções funcionalmente equivalentes, quando existentes; e impacto socioeconômico da proposta para o empreendimento, se aplicável.

Conforme previsto no Inciso I do art. 12 do Decreto nº 8.428/2015, o MTPA poderá rejeitar parcialmente os projetos, levantamentos, investigações e estudos técnicos selecionados, caso em que o eventual ressarcimento será apurado apenas com relação às informações efetivamente utilizadas na futura concessão. Para o caso de todos os estudos apresentados necessitarem de detalhamentos ou correções, o MTPA poderá, a seu critério, abrir prazo para reapresentação de projetos, levantamentos, investigações e estudos, devendo estar expressamente indicados no ato de reabertura de prazo.

O Edital prevê ainda que a Comissão estabelecerá o montante nominal para eventual ressarcimento, dentro do limite estabelecido no item 7.3, de acordo com o ajuste dos custos às condições de mercado e com a avaliação do estudo selecionado.

O cálculo do valor de eventual ressarcimento para a empresa selecionada e seu ajuste a condições de mercado foi objeto do Acórdão nº 273/2016 – TCU – Plenário, que determinou à extinta SAC-PR o seguinte:

9.3. determinar à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República que, nos futuros procedimentos de manifestação de interesse de que trata o Decreto 8.428/2015:

(...)

9.3.3. proceda à divulgação do valor calculado para ressarcimento pelos projetos elaborados e da respectiva memória de cálculo, a ser fundamentada em dados objetivos, vinculados aos respectivos custos de elaboração dos estudos, incluindo margem de lucro compatível com a natureza do serviço e com os riscos envolvidos, e baseados em preços de mercado para serviços de porte e complexidade similares, nos termos do item 9.3.1 do Acórdão 1.155/2014-Plenário;

Note-se que essa determinação está relacionada ao ressarcimento dos estudos, mas nesse caso trata não do valor máximo referencial, mas do valor a ser calculado para o efetivo ressarcimento, no âmbito da Comissão de Avaliação e Seleção dos estudos. Para atender tal determinação, foi incluída no item 10.8 e subitens da minuta de CPE a forma de cálculo do ressarcimento, conforme segue:

10.8. Concluída a seleção dos projetos, levantamentos, investigações e estudos técnicos, aquele que tiver sido selecionado, terá o valor apresentado para eventual ressarcimento analisado pela Comissão.

10.8.1. Será verificado, para cada aeroporto de cada objeto deste CPE, se o valor apresentado para eventual ressarcimento está baseado em preços de mercado para serviços de porte e complexidade

similares, da seguinte forma:

- i) caso tenham sido autorizadas 3 (três) ou mais requerentes a apresentar os projetos, levantamentos, investigações e estudos técnicos, será calculada a média aritmética e o desvio-padrão do montante, em reais, apresentado para cada item definido no item 4.1.5., tomando-se como amostra todas as empresas autorizadas;
- ii) o valor para eventual ressarcimento para cada item definido no item 4.1.5., em reais, será limitado à respectiva média aritmética acrescida de duas vezes o desvio-padrão apurado para a amostra definida para cada item. Após os eventuais ajustes para aplicação dos referidos limites, o valor para eventual ressarcimento de cada relatório será definido a partir da soma de cada item.
- iii) caso tenham sido autorizadas menos de três empresas no presente CPE, será considerado para eventual ressarcimento o valor apresentado por ocasião da submissão do termo de autorização para realização dos estudos, observado o valor nominal máximo para ressarcimento disposto no item 7.3 deste Edital.

10.8.2. Tomando por base o valor para eventual ressarcimento a preços de mercado resultante do ajuste definido no item 10.8.1, a Comissão deverá avaliar o atendimento ao escopo definido neste CPE, fazendo os devidos descontos nos valores solicitados para eventuais itens que não tenham sido contemplados adequadamente nos Relatórios, nos termos da metodologia que consta do Anexo II.

O disposto no item 10.8 e subitens transcritos acima atende plenamente à determinação do Tribunal correspondente a esse tema, ao estabelecer que o efetivo ressarcimento será feito a partir de cálculo que considere custos, lucros e riscos. Diante disso, resta claro que o cálculo do valor a ser efetivamente ressarcido não será vinculado ao valor estimado dos investimentos previstos para a concessão, em atendimento ao item 9.3.1 do Acórdão 1.155/2014 – TCU – Plenário que trata dessa questão de forma expressa, conforme segue:

9.3.1. fundamente o cálculo do ressarcimento dos valores dos estudos técnicos selecionados nos termos da Portaria SEP/PR 38/2013 em dados objetivos que não sejam vinculados ao valor total dos investimentos estimados para as concessões e arrendamentos, mas aos respectivos custos de elaboração dos estudos, incluindo margem de lucro compatível com a natureza do serviço e com os riscos envolvidos e, se possível, baseados em preços de mercado, para serviços de porte e complexidade similares; (grifo nosso)

Cabe destacar que a determinação transcrita acima não trata dos valores máximos referenciais, mas sim do cálculo dos estudos já selecionados, e portanto, a determinação se remete à atuação da Comissão de Avaliação de Estudos em momento posterior à publicação do Edital de Chamamento Público.

Deste modo, considerando-se os próprios montantes orçados e informados pelo conjunto de empresas autorizadas para o CPE em referência para cada item de custo, consegue-se estabelecer parâmetros de mercado para custos e margem de lucro específicos para cada aeroporto a ser estudado, capturando inclusive as idiossincrasias do projeto em relação ao seu risco e a custos regionais.

Complementarmente, entende-se que a hipótese de menos de três empresas (e pelo menos uma empresa) serem autorizadas a realizar os estudos reflete que o valor nominal máximo de ressarcimento não está acima da referência de mercado, afastando diversos potenciais interessados no PMI por não permitir a eles os custos e margem de lucro desejados, restando que apenas empresas que tenham custos e margem de lucro enxutos se interessem com o chamamento, dispensando assim o ajuste previsto nos itens i) e ii) do subitem 10.8.1..

Caso o valor estabelecido seja rejeitado pelo autorizado, as informações contidas nos documentos selecionados não serão utilizadas, restando facultado à Comissão escolher outros estudos entre aqueles apresentados para seleção. Após a conclusão do processo de seleção dos estudos, a Comissão poderá solicitar correções e alterações dos estudos sempre que tais correções e alterações forem necessárias para atender a demandas de órgãos de controle ou para aprimorar os empreendimentos objeto do Edital de Chamamento.

O valor estabelecido a título de ressarcimento pela Comissão de seleção dos estudos será atualizado pela variação mensal do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) entre a data limite para

apresentação do requerimento de autorização e a data do efetivo pagamento pelo consórcio vencedor da licitação da concessão.

A publicidade do resultado do procedimento de seleção será dada por meio de publicação no Diário Oficial da União e no sítio eletrônico deste MTPA (www.transportes.gov.br).

O item 11 trata dos recursos administrativos sobre as decisões relativas à avaliação e seleção dos projetos, levantamentos, investigações e estudos por parte da Comissão. É realizado por meio de requerimento ao qual poderão ser anexados os documentos que o interessado julgar convenientes. O prazo máximo para interposição é de dez dias corridos contados da data da publicação no Diário Oficial da União do resultado do procedimento de seleção, e deverá ser dirigido à Comissão, que terá cinco dias para encaminhá-lo ao Ministro dos Transportes, Portos e Aviação Civil, caso não reconsidere sua decisão.

O item 12, por sua vez, apresenta as disposições finais. O acompanhamento do processo de chamamento por parte dos autorizados será por meio do endereço eletrônico concessao.aeroportos@transportes.gov.br. Esta ferramenta será utilizada para esclarecimentos e informações adicionais, bem como para conhecimento de possíveis alterações e esclarecimentos já prestados relativos ao objeto do referido Edital. É prevista ainda a necessidade de atualização dos documentos de que trata o item 6, inclusive em razão de superveniência de novas premissas para a concessão e de alteração na legislação e na regulamentação vigentes, até a data de publicação do Edital de Licitação referente à concessão para expansão, manutenção e exploração dos aeroportos em referência. Importante frisar que tais atualizações não serão objeto de complementação dos valores de ressarcimento já indicados na entrega dos produtos, conforme já exposto nesta Nota.

As informações públicas disponíveis para a realização dos estudos objetos do CPE poderão ser retiradas em endereço eletrônico previamente informado, em atendimento ao art. 4º, inciso III, do Decreto 8.428/2015, podendo ser disponibilizadas informações complementares conforme forem levantadas junto a outros órgãos e entidades públicas.

Na sequência, conforme informado anteriormente, o Edital conta com o Anexo I – Termo de Referência, que define o escopo dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental necessários à estruturação do processo de concessão dos aeroportos em referência.

O Anexo I – Termo de Referência foi construído com base na experiência dos processos de concessões anteriores, bem como em respeito às determinações e recomendações contidas nos Acórdãos proferidos pelo TCU relativos aos estágios da fiscalização das concessões de aeroportos já realizadas.

O Anexo II – Metodologia de Avaliação e Seleção dos Estudos e o Anexo III – Análise do Atendimento dos Itens Constantes do Estudo em Relação à Composição dos Produtos Detalhada no Anexo I, visam atender outra determinação do TCU, reproduzida abaixo, de que tais informações constem no Edital. A metodologia de avaliação e seleção dos estudos mostrou-se bem sucedida quando empregada na rodada de concessão dos aeroportos de Salvador, Fortaleza, Porto Alegre e Florianópolis. Cabe informar que nas rodadas anteriores essa metodologia também foi disponibilizada, porém em Notas Técnicas próprias.

9.3. determinar à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República que, nos futuros procedimentos de manifestação de interesse de que trata o Decreto 8.428/2015:

9.3.1. faça constar, no próprio instrumento convocatório, de maneira clara e objetiva, os critérios a serem utilizados na avaliação e seleção dos projetos, levantamentos, investigações ou estudos;

Entre as disposições finais do CPE encontra-se, ainda, dispositivo que revoga o Edital de Chamamento Público de Estudos n. 001/2016 da extinta SAC-PR, uma vez que o Aeroporto Internacional Marechal Rondon, localizado no Município de Várzea Grande, Estado de Mato Grosso, passa agora a ser objeto de análise junto a outros aeroportos localizados no mesmo Estado, conforme minuta de Edital em anexo.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, este Departamento de Políticas Regulatórias – DPR/SNAC/MTPA propõe minuta de Edital de Chamamento Público que dispõe sobre os procedimentos para os interessados na obtenção de autorização para desenvolvimento de projetos, levantamentos, investigações e estudos preparatórios à concessão dos Aeroportos listados no Item 1 desta Nota Técnica.

Sugere-se o encaminhamento da minuta em anexo para apreciação da Consultoria Jurídica junto ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil quanto aos aspectos legais envolvidos na proposta e posterior encaminhamento para fins de publicação do Edital.

À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **Michele Nunes Freires Cerqueira, Chefe de Divisão**, em 29/08/2017, às 14:48, 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 **Ricardo Sampaio Da Silva Fonseca, Coordenador**, em 29/08/2017, às 14:49, 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 **Thiago Costa Monteiro Caldeira, Coordenador Geral de Políticas Regulatórias**, em 29/08/2017, às 15:22, 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 **Rogerio Teixeira Coimbra, Diretor do Departamento de Políticas Regulatórias**, em 29/08/2017, às 16:31, 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&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0544883** e o código CRC **FCC4931E**.

RELATÓRIO N° – CDR, 2016

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO

**PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA
AVIAÇÃO REGIONAL**

Presidente: Senador Davi Alcolumbre (DEM/AP)

Relator: Senador Wellington Fagundes (PR/MT)

SF/16684-96238-45

Página: 1/40 12/12/2016 18:21:33

ec4ea81b5ac3a601ecb226d3b68ae8cd4c7f564c



1. Apresentação

Segundo o *Referencial para Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal*, as políticas públicas “podem ser definidas como programas de ação governamental que visam a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”. A avaliação de uma política pública, por sua vez, consiste na investigação dos seus efeitos econômicos e sociais, ou seja, busca-se compreender se ela de fato atinge os objetivos sociais para os quais foi desenhada, e se utiliza recursos públicos de forma eficiente. Da avaliação, espera-se extrair diagnósticos sobre a política, que podem resultar em propostas legislativas ou recomendações ao Poder Executivo.

O art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal estabelece que “as comissões permanentes selecionarão, na área de sua competência, políticas públicas desenvolvidas no âmbito do Poder Executivo para serem avaliadas”. Em obediência a esse mandamento regimental, a Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) selecionou para avaliação, nos termos do Requerimento nº 8, de 2016, do Senador Wellington Fagundes, aprovado em 15 de junho de 2016, o Plano de Desenvolvimento da Aviação Regional, instituído pela Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015.

O plano de trabalho para este trabalho foi aprovado pelo Requerimento nº 11, de 2016, também de autoria do Senador Wellington Fagundes, e previa o envio de requerimentos de informação e a realização de três audiências públicas e um seminário, para obter a contribuição de instituições públicas e privadas e especialistas envolvidos com o setor. Cabe



SF16684.96238-45

Página: 2/40 12/12/2016 18:21:33

ec4ea81b5ac3a601ecb226d3b68ae8cd4c7f564c



registrar que o plano proposto foi integralmente cumprido, tendo sido ouvidas, no total, quatorze autoridades.

A primeira audiência pública, realizada em 29 de junho de 2016, em cumprimento ao Requerimento nº 7, de 2016, do Senador José Medeiros, teve a participação de representantes do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeronáutica (Infraero) e do Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias.

A segunda audiência pública, realizada em 5 de outubro de 2016, teve a presença das empresas aéreas Gol, Azul, Latam, Passaredo, além da Associação das Indústrias Aeroespaciais Brasileiras.

A terceira e última audiência pública deu-se em 23 de novembro de 2016, tendo sido enviados representantes do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

O seminário previsto no plano de trabalho tinha como objetivo discutir questões específicas da Amazônia Legal e, por isso, foi eleita para sua realização a cidade de Cuiabá, capital do Estado de Mato Grosso. Foi ouvido, mais uma vez, o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil; o representante dos proprietários de empresas de táxi aéreo da região; o Secretário Adjunto de Desenvolvimento do Turismo do Estado de Mato Grosso; além de prefeitos e deputados da região.

Este relatório traz o resultado da avaliação realizada por esta Comissão.

SF16684.96238-45

Página: 3/40 12/12/2016 18:21:33

ec4ea81b5ac3a601ecb226d3b68ae8cd4c7f564c



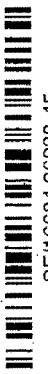
2. Breve histórico da Aviação Regional no Brasil

A aviação regional é um subconjunto da aviação comercial, que, por sua vez, é a parcela da aviação civil destinada ao transporte remunerado de passageiros e de cargas, oferecido ao público em geral. Não existe uma definição única e precisa do que seja aviação regional. Geralmente, considera-se como aviação regional um serviço de capacidade intermediária entre o serviço por demanda (*charter* ou táxi aéreo) e o serviço com grandes aeronaves em sistema de *hub*. Assim, na aviação regional, os voos são de menor distância; as aeronaves empregadas carregam menos passageiros; e os aeroportos servidos são de menor demanda.

A aviação regional, assim como toda a aviação comercial, depende da disponibilidade de aeródromos ou de aeroportos (principalmente, aeroportos regionais) e de controle do tráfego aéreo (auxílio à navegação no espaço aéreo e proteção da segurança de voo).

Os serviços de aviação comercial iniciaram-se no Brasil justamente por linhas que hoje seriam consideradas de aviação regional. A Varig (Viação Aérea Rio Grandense), quando fundada em 1927, inicialmente operou rotas de Porto Alegre para Pelotas, Rio Grande e litoral norte gaúcho, com hidroaviões com capacidade para nove passageiros. Em função das limitações da época, os voos mais longos eram também divididos em trechos curtos – em 1931, quando a Panair inaugurou uma linha regular entre o Rio de Janeiro e Belém, a viagem exigia onze escalas e levava três dias.

Ao fim da II Guerra Mundial, a aviação comercial brasileira recebeu aeronaves excedentes dos países desenvolvidos, o que permitiu uma rápida expansão dos serviços. Chegamos a ter, em 1950, mais de vinte empresas



Página: 4/40 12/12/2016 18:21:33

ec4ea81b5ac3a601ecb226d3b68ae8cd4c7f564c



operando voos regulares. Essa expansão foi seguida de um processo de consolidação conforme a frota adquirida foi se tornando antieconômica por causa dos custos crescentes de manutenção. Em 1959, o número de empresas já havia se reduzido a sete.

Na década de 1960, o barateamento dos aviões a jato contribuiu ainda mais para a concentração da operação. A aviação regional brasileira enfrentou uma grave crise, causada não só por esse fator tecnológico. O novo enfoque na abertura de rodovias pavimentadas, inicialmente entre as capitais brasileiras e depois para as cidades de menor porte, permitiu a concorrência de automóveis e ônibus com os voos de curtas distâncias.

Em 1962, por meio da Lei nº 4.200, de 5 de fevereiro, o Governo Federal instituiu, no âmbito do *Plano de Integração Nacional*, subsídios a empresas aéreas que voassem linhas “comprovadamente deficitárias ou antieconômicas, de alto interesse nacional”, além das que formassem “a rede aérea amazônica” (arts. 1º e 2º). No entanto, as dificuldades políticas e econômicas dos anos seguintes fizeram com que os recursos planejados para esse fim fossem cortados.

Já em 1975, o Governo impôs forte regulação a toda a aviação comercial no que tange a rotas e tarifas. Para a operação da aviação regional, o mercado foi dividido em cinco áreas de atuação, o que não permitia que as operadoras competissem umas com as outras. Eram assim criados os Sistemas Integrados de Transporte Aéreo Regional, por meio do Decreto nº 76.590, de 11 de novembro. O sistema como um todo ficou conhecido como Sitar, e incluía diversas linhas deficitárias, financiadas por um adicional tarifário de 3% sobre o valor dos bilhetes domésticos (art. 6º). As empresas que operavam as redes

SF/16684.96238-45

Página: 5/40 12/12/2016 18:21:33

ec4ea81b5ac3a601ecb2226d3b68ae8cd4c7f564c



regionais poderiam fazer outros voos “em complementação à sua atividade principal”, mas estavam proibidas de se tornarem empresas nacionais (art. 4º, §§ 1º e 2º). Na década de 1990, o programa já fazia pouco sentido, pois os critérios adotados permitiam que as empresas maiores, com aviões de grande capacidade, levassem vantagem sobre as menores, com frota mais adequada à aviação regional¹. Formalmente, o programa foi extinto em 1999.

Os anos 2000 se caracterizaram pela entrada das empresas de baixo custo no mercado, o que provocou o aumento da concentração da malha em grandes *hubs* de modo a melhorar a ocupação e o número de horas voadas por aeronave. A partir de 2005, com a Lei nº 11.182, de 27 de setembro, passa a valer a liberdade tarifária e a livre escolha das rotas a serem operadas por parte das empresas aéreas, modelo que permanece até a atualidade. Até o momento, os esforços governamentais não foram capazes de contrabalançar os fatores econômicos e tecnológicos contrários ao crescimento da aviação regional. O Brasil chegou a ter, no final da década de 1940, 342 localidades atendidas por linhas regulares. Em outubro de 2015, o número de aeroportos com voos regulares era de 112, sendo 81 desses localizados fora das regiões metropolitanas das capitais.

A operação dos aeroportos públicos² no Brasil, inicialmente, era realizada inteiramente com recursos orçamentários. Em 1967, foi criado o

¹ “Era possível voar de Congonhas para Ribeirão Preto, partindo em seguida para Recife, Salvador ou Fortaleza, por exemplo. [...] Em alguns casos, os horários de chegada ou partida [das empresas nacionais] quase coincidiam com os das concorrentes menores.” http://aeromagazine.uol.com.br/artigo/aberto-o-debate-sobre-a-aviacao-regional_813.html#ixzz4RnB2FxRQ, acesso em 25 de novembro de 2016.

² Quanto à operação, os aeródromos podem ser: (1) públicos, quando homologados pela ANAC para operação comercial; ou (2) privados, quando autorizados a operar apenas para fins particulares. Essa classificação não se confunde com o regime jurídico do administrador. Aeroporto é um aeródromo que possua um terminal aeroportuário.

SF/16684.96238-45

Página: 6/40 12/12/2016 18:21:33

ec4ea81b5ac3a601ecb226d3b68ae8cd4c7f564c



Fundo Aeroviário³, tendo como recursos uma parte dos impostos sobre combustíveis; em 1969, as taxas aeroportuárias passam a compor esse fundo⁴. Os recursos do fundo poderiam ser usados para o “custeio da administração dos aeroportos”, constituindo assim um subsídio cruzado entre aeroportos rentáveis e deficitários. Com a criação da Infraero, em 1972, essa mesma lógica acabou sendo internalizada pela empresa, que até hoje opera, além dos maiores aeroportos do país, outros de movimentação bastante modesta (por exemplo, os aeroportos de Tefé, com 75 mil passageiros anuais, ou de Macaé, com 60 mil). A partir de 2011, foi adotado o modelo de concessão à iniciativa privada para os maiores aeroportos – hoje, dos vinte aeroportos mais movimentados do País, seis estão concedidos e quatro em processo de concessão. A Infraero mantém participação minoritária nos aeroportos já concedidos até o momento.

A tabela a seguir mostra a situação da gestão dos principais aeroportos brasileiros, responsáveis por 98% da movimentação no ano de 2015:

Administrador	Aeroportos	Total
Iniciativa privada	São Paulo-Guarulhos, Brasília, Rio de Janeiro-Galeão, Campinas, Belo Horizonte-Confins, Natal	6
Infraero	Altamira, Aracaju, Belém, Belo Horizonte-Pampulha, Boa Vista, Campina Grande, Campo Grande, Corumbá, Cruzeiro do Sul, Cuiabá, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Foz do Iguaçu, Goiânia, Ilhéus, Imperatriz, João Pessoa, Joinville, Juazeiro do Norte, Londrina, Macaé, Macapá, Maceió, Manaus, Marabá, Montes Claros, Navegantes, Palmas, Parauapebas-Carajás, Petrolina, Porto Velho, Recife, Rio Branco, Rio de Janeiro-Santos Dumont, Salvador, Santarém, São Luís, São Paulo-Congonhas, Tefé, Teresina, Uberaba, Uberlândia, Vitória	45
Estado	Alta Floresta (MT), Caxias do Sul (RS), Chapecó (SC), Ji-Paraná (RO), Ribeirão Preto (SP), Rondonópolis (MT), São José do Rio Preto (SP), Sinop (MT)	8
Município	Araguaína, Maringá	2
Outras situações	Bauru-Arealva (estadual-SP/municipal); Campos dos Goytacazes (Infraero/municipal); Fernando de Noronha (privado/estadual-PE), Porto Seguro (privado/estadual-BA);	4

³ Decreto-Lei nº 270, de 28 de fevereiro de 1967

⁴ Decreto-Lei nº 683, de 15 de julho de 1969

SF16684-96238-45

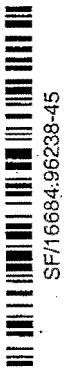


Por fim, o controle de tráfego aéreo é atividade militar, devido às suas interfaces com os sistemas de defesa aérea. Foi criado um órgão específico no então Ministério da Aeronáutica, em 1942, denominado Diretoria de Rotas Aéreas; em 1972, a denominação foi alterada para Diretoria de Eletrônica e Proteção ao Voo e, desde 2001, intitulado Departamento de Controle do Espaço Aéreo (Decea).

3. A Aviação Regional na Constituição Federal e na Legislação

Segundo a Constituição Federal (art. 21, XII, alínea c), tanto a navegação aérea quanto a infraestrutura aeroportuária serão exploradas pela União, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão. À União compete privativamente, ainda, legislar sobre o direito aeronáutico (art. 22, I), regime da navegação aérea (art. 22, X), e sobre transportes em geral, entre os quais se incluem os serviços de transporte aéreo (art. 22, XI; art. 178). Assim, o papel dos Estados e dos Municípios está limitado à gestão dos equipamentos sob sua responsabilidade, de acordo com as normas emitidas pela União.

A exploração dos aeroportos já havia sido disciplinada pelo Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA) – Lei nº 7.595, de 19 de dezembro de 1986 –, recepcionado pela nova Constituição. O CBA prevê a possibilidade de que os aeroportos sejam construídos, mantidos e explorados pela União diretamente; pela Infraero e suas subsidiárias; mediante convênio com os Estados ou com os Municípios; ou por concessão ou autorização à iniciativa privada. As concessões de aeroportos, por serem serviços públicos, estão sujeitas ainda aos ditames da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que

SE/16654.96238-45


Página: 8/40 12/12/2016 18:21:33

ec4ea81b5ac3a601ecb226d3b68ae8cd4c7564c



dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal.

Desde a aprovação da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que *institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública*, as concessões de aeroportos também podem ser feitas nas modalidades de parceria público-privada (PPP) – concessão patrocinada e concessão administrativa –, embora não haja nenhum caso, desde a vigência da lei, de aplicação ao setor de infraestrutura.

Para os aeroportos que necessitem de investimentos a fundo perdido – caso típico dos aeroportos regionais –, o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil coordena o Programa Federal de Auxílio a Aeroportos (PROFAA), com recursos de um adicional sobre as tarifas aeroportuárias, segundo o disposto na Lei nº 8.399, de 7 de janeiro de 1992. Diversas ações do PROFAA foram comentadas ao longo das audiências públicas.

Quanto aos serviços de transporte aéreo, o CBA estabelece que “a exploração de serviços aéreos públicos dependerá sempre da prévia concessão, quando se tratar de transporte aéreo regular, ou de autorização no caso de transporte aéreo não regular ou de serviços especializados” (art. 180). No entanto, a exploração de serviços aéreos não tem as características típicas de uma concessão – entre elas a licitação, e a obrigatoriedade de continuidade da prestação de serviço⁵. Trata-se, assim, à luz da Constituição de 1988, de um serviço autorizado e regulado.

⁵ *O Marco Regulatório da Aviação Civil: elementos para a Reforma do Código Brasileiro de Aeronáutica.* Texto para Discussão nº 42 da Consultoria Legislativa do Senado Federal, de Victor Carvalho Pinto.

SF16684-96238-45

Página: 9/40 12/12/2016 18:21:33

ec4ea81bb5ac3a601ecb226d3b68ae8cd4c7f564c



De fato, a lei de criação da Anac – Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005 – não só estabelece o regime de liberdade tarifária, como assegura “às empresas concessionárias de serviços aéreos domésticos a exploração de quaisquer linhas aéreas, mediante prévio registro na Agência, observada exclusivamente a capacidade operacional de cada aeroporto e as normas regulamentares de prestação de serviço adequado por ela expedidas”. Ou seja, as empresas são livres para operarem as rotas que julgarem mais adequadas, do ponto de vista de sua estratégia comercial, desde que os aeroportos pretendidos sejam considerados adequados, em especial quanto à classificação de segurança.

Essa regra vale tanto para as rotas regionais como para as de longa distância. Importante notar que isso inviabiliza o subsídio cruzado direto entre rotas – não é possível obrigar a empresa aérea a operar uma rota deficitária em troca de outra lucrativa, pois a rota deficitária pode ser cancelada a qualquer momento e a rota lucrativa pode ser alvo da entrada de uma empresa concorrente.

4. O Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional

O Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional visa a ampliar o número de cidades atendidas por transporte aéreo regular, promovendo a interiorização do serviço.

O programa, quando lançado, contemplava três linhas de ação⁶, da seguinte forma:

⁶ www.aviacao.gov.br/noticias/2015/01/programa-de-desenvolvimento-aviacao-regional-quer-democratizar-o-transporte-aereo-no-brasil-1/aviacao-regional-versao-site-v4-final.pdf



- ampliação, reforma e construção de 270 aeroportos regionais, selecionados de acordo com os seguintes critérios:
 - socioeconômico – aeroportos localizados em polos de desenvolvimento regional;
 - turístico – aeroportos localizados próximos a atrações naturais, históricas, etc.;
 - integração nacional – aeroportos localizados em municípios que não dispõem de outros modos de transporte;
 - cobertura espacial – aeroportos distribuídos de forma a que 96% da população esteja localizada a 100 km ou menos de um aeroporto;
- subsídios à operação de linhas aéreas regionais;
- capacitação de pessoas nas administrações dos aeroportos municipais e estaduais.

Como vimos, não há uma definição técnica única e precisa que caracteriza a aviação regional. Porém, é necessário que a lei estabeleça os limites do programa. Assim, o art. 115 da Lei nº 13.097, de 2015, define como aeroporto regional aquele cuja movimentação anual seja inferior a 600 mil passageiros por ano (na Amazônia Legal, o limite é ampliado para 800 mil). Rota regional é aquela que tem como origem ou destino um desses aeroportos.



A definiçãoposta em lei abrange todos os aeroportos brasileiros, exceto os que servem às grandes cidades. A Tabela 2 mostra os aeroportos regionais, por estado, que se enquadram na definição legal, e que se encontram em operação com movimentação igual a pelo menos 20 mil passageiros (estimativa para o ano de 2016).

Estado	Aeroporto	Administração	Passageiros/Ano
AC	Rio Branco	Infraero	380 mil
AC	Cruzeiro do Sul	Infraero	64 mil
AM	Parintins	Municipal	90 mil
AM	Tabatinga	Infraero	55 mil
AM	Tefé	Infraero	50 mil
AM	Carauari	Municipal	23 mil
AP	Macapá	Infraero	650 mil*
BA	Vitória da Conquista	Estadual	300 mil
BA	Barreiras	Estadual	120 mil
BA	Feira de Santana	Estadual	30 mil
BA	Teixeira de Freitas	Concessão	27 mil
BA	Paulo Afonso	Infraero	21 mil
CE	Juazeiro do Norte	Estadual	430 mil
GO	Caldas Novas	Municipal	150 mil
GO	Rio Verde	Municipal	22 mil
MA	Imperatriz	Infraero	300 mil
MG	Governador Valadares	Municipal	90 mil
MG	Montes Claros	Infraero	350 mil
MG	Ipatinga-Usiminas	Concessão	135 mil
MG	Zona da Mata	Concessão	135 mil
MG	Uberaba	Infraero	120 mil
MS	Dourados	Municipal	100 mil
MS	Três Lagoas	Municipal	80 mil
MS	Corumbá	Infraero	33 mil
MS	Bonito	Concessão	25 mil
MT	Sinop	Estadual	270 mil
MT	Rondonópolis	Estadual	95 mil
MT	Alta Floresta	Estadual	70 mil
PA	Santarém	Infraero	650 mil*
PA	Marabá	Infraero	370 mil
PA	Altamira	Infraero	310 mil
PA	Carajás	Infraero	200 mil
PA	Itaituba	Infraero	33 mil
PB	Campina Grande	Infraero	100 mil
PE	Petrolina	Infraero	450 mil
PE	Fernando de Noronha	Estadual/Concessão	180 mil
RJ	Campos dos Goytacazes	Infraero/Municipal	40 mil
RJ	Cabo Frio	Concessão	40 mil
RJ	Macaé	Infraero	20 mil
RO	Cacoal	Estadual	56 mil
RO	Vilhena	Estadual	44 mil
RO	Ji-Paraná	Estadual	36 mil
RR	Boa Vista	Infraero	330 mil
RS	Caxias do Sul	Estadual	160 mil
RS	Passo Fundo	Estadual	150 mil
RS	Santa Maria	Municipal	45 mil
RS	Pelotas	Infraero	45 mil
SC	Joinville	Infraero	500 mil

SF/16634.96238-45

Página: 12/40 12/12/2016 18:21:33

ec4ea81b5ac3a601ecb226d3b68ae8cd4c71564c



Estado	Aeroporto	Administração	Passageiros/Año
SC	Chapecó	Municipal	430 mil
SC	Criciúma	Infraero	72 mil
SC	Jaguaruna-Regional Sul	Concessão	31 mil
SP	Presidente Prudente	Estadual	250 mil
SP	Bauru-Arealva	Estadual/Municipal	140 mil
SP	Araçatuba	Estadual	100 mil
SP	Marília	Estadual	60 mil
SP	São José dos Campos	Concessão	30 mil
TO	Palmas	Infraero	620 mil*
TO	Araguaína	Municipal	90 mil

*Incluído entre os aeroportos regionais por estar na área da Amazônia Legal

Vale registrar que aeroportos de menor movimentação do que os listados acima também são enquadrados no programa.

O Banco do Brasil é o gestor operacional do programa e responsável pelos investimentos, que são licitados pelo Regime Diferenciado de Contratações (RDC), de que trata a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Os projetos de terminais foram padronizados por decisão do Ministério para reduzir custos.

O Governo Federal anunciou, em agosto de 2016, uma nova previsão reduzida, que contempla apenas 53 projetos com um investimento de R\$ 2,4 bilhões até 2020. Teriam sido suspensos aeroportos para os quais não haveria viabilidade técnica, e priorizados os locais com interesse das empresas ou dos governos locais.

No entanto, mesmo esse objetivo mais modesto pode não se concretizar. Segundo informação prestada em audiência pública, os investimentos federais dependem de medidas dos governos locais, como regularização patrimonial (o que pode envolver extensas desapropriações), e garantia legal de proteção do sítio aeroportuário (o que pode envolver a elaboração ou alteração de Leis de Uso e Ocupação do Sol, com todas as complicações típicas de um processo legislativo).

SF16684.96238-45

Página: 13/40 12/12/2016 18:21:33

ec4ea81b5ac3a601ecb226d3b68a8cd4c7f564c



As subvenções serão pagas diretamente às empresas aéreas e podem ser usadas para pagamento de tarifas aeroportuárias e de navegação para os aeroportos regionais (incluindo o adicional Ataero), e de custos operacionais (art. 117). No caso dos custos operacionais, deve ser considerada a distância voada e o consumo de combustível da aeronave. Não há limite máximo para o tamanho total da aeronave a operar, porém se aplicam os limites especificados na tabela:

Região de operação	Tamanho da aeronave	Subsídio máximo por voo
Dentro da Amazônia Legal	≤ 60	Todos os passageiros.
	> 61	60 passageiros.
Demais casos	≤ 120	50% dos passageiros.
	> 121	60 passageiros.

A subvenção não dá direito a exclusividade, devendo ser contempladas “todas as empresas interessadas em operar determinada rota regional que atendam aos requisitos legais e regulamentares” (art. 117, § 7º).

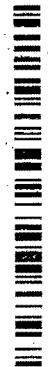
Segundo informações prestadas em audiência pública, o programa de subvenções se iniciará justamente pela Amazônia Legal. Deve ser aberta licitação pública para seleção da prestadora que cobre o menor subsídio por passageiro transportado. A prestadora terá liberdade de propor o aeroporto de destino (desde que haja conectividade à malha aérea), e deverá operar com índices mínimos de regularidade e pontualidade, abaixo dos quais estará sujeita a multa contratual.

SF16684.96238-45

Página: 14/40 12/12/2016 18:21:33

ec4ea81b5ac3a601ecb226d3b68ae8cd4c7f564c




 SF/16684.96238-45

5. Execução orçamentária dos recursos do Fundo Nacional da Aviação Civil (FNAC)

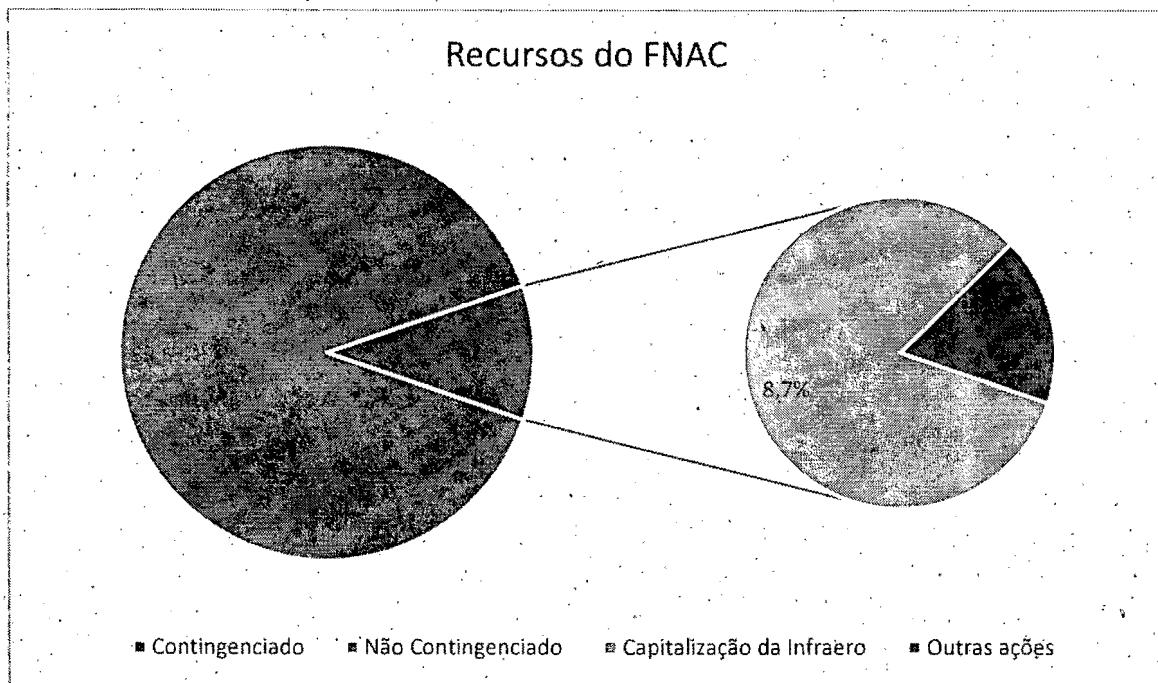
Segundo informações coletadas pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, foram autorizados para o Fundo Nacional de Aviação Civil, no ano de 2016, R\$ 17.944.189,273. No entanto, R\$ 16.057.365,169 foram contingenciados. Assim, restaram efetivamente disponíveis para aplicação, R\$ 1.886.824,104.

Desse valor, foram autorizados R\$ 1.553.376,979 para capitalização da Infraero, nas seguintes ações:

- 00MU - participação da União no capital da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - aporte de capital nas sociedades de propósito específico (SPE);
- 00O5 - participação da União no capital da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - aquisição de equipamentos e modernização das instalações aeroportuárias;
- 0E45 - participação da União no capital da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária.

Dos valores autorizados, foram efetivamente empenhados R\$ 1.223.116,797, ou 78,7%.

O Gráfico 1 mostra a proporção entre valores contingenciados e não contingenciados, e, destes, quantos foram autorizados para a Infraero e para outras ações.



Quanto aos R\$ 333.447.125 autorizados para as demais ações, foram efetivamente empenhados R\$ 79.287.252 (que representam 23,8%), nas seguintes ações:

- 14UB - construção, reforma e reaparelhamento de aeroportos e aeródromos de interesse regional (R\$ 14.303.869);
- 14UC - construção, reforma e reaparelhamento das infraestruturas aeronáutica civil e aeroportuária de interesse federal (R\$ 15.316.930);
- 20SW - formação e capacitação de profissionais da aviação civil (R\$ 862.500);

SF/16684.96238-45

Página: 16/40 12/12/2016 18:21:33

ec4ea81b5ac3a601ecbb226d3b68ae8cd4c7f564c

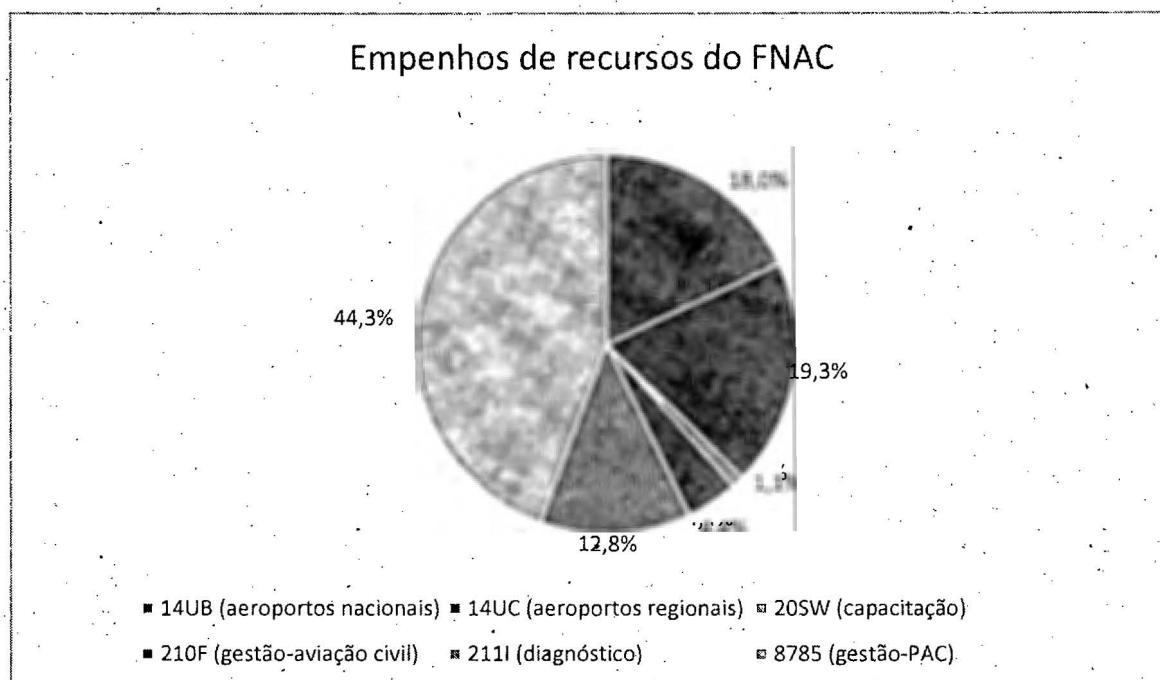


- 211I - elaboração de diagnósticos sobre aviação civil (R\$ 10.147.483);
- 8785 - gestão e coordenação do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (R\$ 35.156.615);
- 210F - gestão para o desenvolvimento da aviação civil (R\$ 3.499.855).

Não foram empenhados recursos para a seguinte ação:

- 00P6 - subvenção econômica para o desenvolvimento da aviação regional.

O Gráfico 2 mostra a proporção de recursos empenhados em relação às ações.



SF/16684.96238-45

Página: 17/40 12/12/2016 18:21:33

ec4ea81b5ac3a601ecb226d3b68ae8cd4c7f564c



Os recursos relativos à ação 8785 foram transferidos ao Banco do Brasil, contratado para a gestão do Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional. Não é possível saber, pelos sistemas públicos, quanto desse valor foi aplicado em custeio e quanto em atividade finalística (por exemplo, elaboração de projetos).

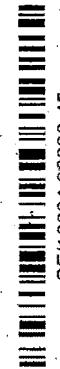
De toda forma, chama atenção a baixa execução frente aos recursos disponíveis, situação que deve ser revertida para que o programa possa, no prazo de vigência terminado pela sua lei de criação, atingir os objetivos a que se propõe.

6. Experiência internacional com aviação regional

Nesta seção será relatada a experiência de dois países de dimensões continentais com a aviação regional: Estados Unidos da América (EUA) e Austrália.

Nos EUA, ao mesmo tempo em se instituiu a desregulamentação tarifária e oferta de rotas, foi criado o programa *Essential Air Service*⁷ (“Serviço Aéreo Essencial”). A lei obriga que a União, por meio do Departamento (Ministério) de Transportes (DOT), tome medidas para garantir o acesso de diversos aeroportos regionais à malha aérea nacional, de acordo com regras pré-

⁷ <https://www.transportation.gov/policy/aviation-policy/small-community-rural-air-service/essential-air-service>



SF16684.96238-45

Página: 18/40 12/12/2016 18:21:33

ec4ea81b5ac3a601ecb226d3b68ae8cd4c7f564c



SF/16684.96238-45

Página: 19/40 - 12/12/2016 18:21:33

ec4ea81b5ac3a601ecb226d3b68ae8cd4c7f564c

estabelecidas. Em maio de 2016, eram atendidas sessenta comunidades no Alasca e 115 na parte continental daquele país.

O DOT estabelece:

- a frequência exigida em cada aeroporto regional que deve receber o serviço;
- o tipo de avião a ser usado – em geral, podem ser feitas até duas viagens por dia com aeronaves de até 50 passageiros, e frequências adicionais com aviões menores de até 9 passageiros;
- o *hub* através do qual os passageiros acessarão o restante da rede aérea e as escalas permitidas para acesso do aeroporto regional ao *hub*.

Os pagamentos são feitos apenas pelos voos efetivamente cumpridos. Em geral, há um limite de US\$ 200 por passageiro. Porém, se a comunidade atendida estiver localizada a mais de 338 km do *hub* regional ou nacional mais próximo, o limite sobe para US\$ 1.000 por passageiro por ano.

Além disso, o aeroporto regional atendido deve manter uma média de 10 ou mais embarques por dia, considerando apenas os dias em que o serviço subsidiado é oferecido. Esta regra não é aplicada ao Alasca, ao Havaí, e às comunidades localizadas a mais de 281 km, por acesso terrestre, do *hub* regional ou nacional mais próximo. Para comunidades localizadas a menos de 64 km de um *hub* regional ou nacional, é obrigatória contrapartida do governo local, a ser negociada caso a caso.



O processo seletivo das empresas operadoras se baseia nos seguintes critérios: (1) nível de subsídio; (2) confiabilidade do serviço prestado; (3) integração operacional com empresa aérea nacional no *hub*; (4) acordo com empresa aérea nacional para reservas, bilhetagem e manuseio de bagagem; (5) preferência dos representantes eleitos dos usuários dos serviços; (6) proposta de comercialização dos serviços subsidiados para a comunidade relevante. As empresas aéreas podem propor a frequência, tamanho da aeronave e o *hub* a ser utilizado, mas a palavra final é do DOT. Durante a duração do contrato (dois ou quatro anos), os termos só podem ser alterados com a anuência tanto da comunidade quanto da operadora, e se resultarem em subsídio igual ou menor do que o inicial.

O custo anual do programa é atualmente de cerca de US\$ 290 milhões, ou em média US\$ 1,65 milhão por localidade atendida.

A Austrália possui o *Regional Aviation Access Programme*⁸ (“Programa de Acesso à Aviação Regional”), administrado pelo Departamento (Ministério) de Infraestrutura e Desenvolvimento Regional. O programa possui dois componentes: investimentos em aeroportos regionais e subsídios aos serviços (respectivamente *Remote Airstrip Upgrade* e *Remote Air Services Subsidy*).

Para a melhoria dos aeródromos foram alocados AU\$ 33,7 milhões por quadriênio (cerca de R\$ 21 milhões por ano). São elegíveis tanto operadores aeroportuários quanto governos locais e estaduais. A contrapartida do parceiro é de até 50% do valor do projeto aprovado, com exceções para comunidades indígenas, que recebem recursos a fundo perdido. Os recursos

⁸ <https://infrastructure.gov.au/aviation/regional/>



podem ser investidos em melhorias no pavimento, em cercas operacionais⁹, auxílios à navegação, auxílios à operação noturna (inclusive a instalação de sistemas de iluminação ativados pelo piloto) e em condições meteorológicas desfavoráveis, e em capacitação de pessoal. A critério do Departamento, parte dos recursos pode ser gasta no desenvolvimento de projeto, quando a obra for complexa ou exigir considerações logísticas especiais. Estão explicitamente excluídas do programa a construção de terminais, hangares e estruturas de armazenamento de combustível, além da compra de veículos e equipamentos não diretamente relacionados à segurança do aeródromo.

Quanto aos subsídios, além de atendimento aos passageiros, está incluído o transporte de itens de primeira necessidade (por exemplo: remédio, material didático, alimentos frescos). São atendidas pequenas comunidades, de até duzentos habitantes, em voos semanais.

O território australiano é dividido pelo órgão estatístico daquele país em cinco níveis de acessibilidade: urbano, regional externo, regional interno, remoto e muito remoto. Essa categorização utiliza critérios espaciais objetivos, com base nas distâncias rodoviárias a determinados tipos de serviços, e estabelece um critério independente para a atuação dos órgãos de aviação.

7. Avaliação da Política Pública

Segundo o *Referencial de Avaliação de Políticas Públicas* adotado pelo Senado Federal, devem ser objeto de análise os seguintes itens relativos às políticas avaliadas: Planos e Objetivos; Monitoramento e Avaliação;

⁹ Cerca operacional: barreira física entre as áreas de uso público e as áreas de segurança controlada do aeródromo.

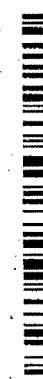


Institucionalização; Participação; Capacidade Organizacional e Recursos; Planejamento e Gestão Orçamentária; Coordenação e Coerência; Gestão de Riscos e Controle Interno; e *Accountability*.

As tabelas seguintes respondem aos itens propostos pelo Referencial.

Planos e Objetivos

Item de avaliação	Situação do PDAR
Se há diagnóstico que fundamente a existência da política pública, com delimitação nítida do seu campo de atuação e definição precisa do problema a ser superado.	<p>Os aeroportos regionais sofrem de deficiências de infraestrutura e gestão. Isso pode resultar na redução da categoria do aeroporto ou mesmo seu total fechamento pela Anac. Além disso, a infraestrutura defasada pode representar consideráveis custos tanto para o Poder Público (ociosidade de pessoal contratado, perda de potenciais receitas) quanto para as companhias aéreas (voos constantemente alternados para outros aeroportos, manutenção mais frequente da aeronave). Oportunidades de voos comercialmente rentáveis são perdidas em função desses problemas.</p> <p>Há um déficit considerável entre o número de municípios que aparecem como origem ou destino de viagens que incluem o modo aéreo (3.500) e os aeroportos efetivamente em operação (112).</p> <p>Além disso, os voos regionais têm custo para o passageiro cerca de 30% em comparação às demais rotas.</p>
Se a formulação da política pública foi baseada em evidências, preferencialmente	Sim. Segundo informação divulgada pelo Ministério, o paradigma é a rede de



SF16684.96238-45

Página: 22/40 12/12/2016 18:21:33

ec4ea81b5ac3a601ecb226d3b68ae8cd4c7f564c



Item de avaliação	Situação do PDAR
com o aproveitamento de experiências externas e mapeamento das condições de sucesso sensíveis a diferenças de contexto.	transportes dos EUA. O programa está, em geral, alinhado com a prática internacional analisada. As condições que devem ser exigidas para que o investimento no aeroporto não seja desperdiçado – quanto à situação patrimonial e proteção do sítio – estão sendo demandadas dos parceiros locais.
Se há documentação, sobre análise de alternativas e justificativa da lógica de intervenção adotada, com clara demonstração da relação entre as ações governamentais e as causas de problemas a serem superados.	Sim. O programa busca atuar sobre as causas que impedem os aeroportos regionais de receberem voos de aviões de porte compatível com os utilizados pelas principais empresas aéreas nacionais – ou seja, aviões a jato com capacidade para até 144 passageiros. As regras de segurança para classificação do tamanho máximo da aeronave nos aeroportos são claras e objetivas, o que faz com que as intervenções para elevação de categoria sejam conhecidas de antemão.
Se há objetivos gerais e específicos bem definidos, bem como metas de longo prazo para a política pública, capazes de direcionar as ações governamentais e assegurar a transparência sobre resultados esperados.	Os objetivos do PDAR são bem definidos e quantificáveis (número de aeroportos em condições de receber voos das aeronaves pretendidas, número de rotas e passageiros subsidiados, porcentagem da população com acesso a aeroporto próximo).
Se há planos consistentes com a lógica de intervenção da política, com alinhamento de insumos, atividades, produtos, objetivos e impactos.	A escolha dos aeroportos que receberão intervenções foi questionada pelo TCU, que afirmou em relatório de auditoria ¹⁰ que “os critérios de seleção dos aeroportos não possuem lastro em documentos que permitam a aferição de sua aplicação, o que demonstraria a impessoalidade do processo e o atendimento ao princípio da transparência”. Por recomendação do

¹⁰ Processo nº TC 003.678/2014-8

SF/16684.96238-45

Página: 23/40 12/12/2016 18:21:33

ec4ea81b5ac3a601ecb226d3b68ae8cd4c71564c



Item de avaliação	Situação do PDAR
	TCU, o Ministério deverá fundamentar “de forma objetiva, rastreável e amparada em estudos técnicos consistentes, a seleção realizada que redundou no rol das 270 localidades beneficiadas” pela política em análise, além de fazer constar os fatores que possam levar os aeroportos a serem excluídos do programa.

Monitoramento e Avaliação

Item de avaliação	Situação do PDAR
Se o escopo, o propósito e os demandantes do sistema de monitoramento e avaliação foram definidos desde o momento de formulação da política pública.	<p>Quanto aos objetivos finais do PDAR, já existe um amplo sistema de monitoramento da aviação civil em geral por parte da Anac e do Decea.</p> <p>A elaboração da matriz origem-destino do transporte aéreo precisa ser um compromisso periódico. Em relação à metodologia empregada em 2009, devem ser incluídos aeroportos regionais na amostra.</p> <p>O monitoramento da execução física e financeira foi avaliado pelo TCU.</p>
Se há disponibilidade suficiente de dados confiáveis e relevantes para dar suporte aos relatórios de desempenho da política pública.	<p>Sim. A Anac possui dados sobre tarifa, oferta e demanda, e classificação dos aeroportos. É necessária a atualização da matriz origem-destino, o que pode ser feito quando o prazo do programa for renovado, em 2020.</p> <p>Dados adicionais que envolvam estratégia comercial das empresas aéreas (a intenção de voar para determinados aeroportos em</p>



Item de avaliação	Situação do PDAR
	um futuro próximo) precisam ser coletados separadamente e tratados de forma sigilosa.
Se há definição dos principais agentes responsáveis pelo fornecimento e utilização de dados e informações.	<p>A Anac, o Decea, a Infraero e os demais gestores dos aeroportos regionais são responsáveis pelos dados. A produção dessas informações independe da existência do PDAR.</p> <p>O art. 120 da Lei nº 13.097, de 2015, obriga a produção de relatório anual específico sobre o PDAR por parte da Secretaria de Aviação Civil.</p>
Se os indicadores-chave de progresso para os principais produtos e objetivos da política pública são mensurados de forma programada.	<p>A Anac elabora relatórios anuais sobre a situação do transporte aéreo no Brasil. O Decea publica o Anuário Estatístico de Tráfego Aéreo. A Infraero publica relatórios anuais de suas atividades, assim como as empresas concessionárias de capital aberto.</p> <p>A matriz origem-destino do transporte aéreo precisa ainda ser pesquisada de forma programada e regular.</p>

Institucionalização

Item de avaliação	Situação do PDAR
Se o arcabouço jurídico-normativo existente é juridicamente adequado e sistemático e se foi expedido pelo órgão competente.	O programa foi criado por Medida Provisória, posteriormente convertida em Lei. O Programa não foi regulamentado por norma infralegal, o que poderia trazer maior estabilidade às regras de aplicação dos recursos. É necessária, no mínimo, a regulamentação das cláusulas contratuais

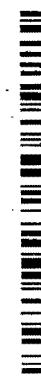
SF16684.96238-45

Página: 25/40 12/12/2016 18:21:33

ec4ea81b5ac3a601ecb226d3b68ae8cd4c7f564c



Item de avaliação	Situação do PDAR
	<p>exigidas para as empresas aéreas receberem subsídios (art. 117, caput, § 5 da Lei nº 13.097, de 2015).</p> <p>O licenciamento ambiental de aeroportos regionais encontra-se regulamentado pela Resolução nº 470, de 28 de agosto de 2015, do Conselho Nacional do Meio Ambiente.</p>
Se existe matriz de responsabilidades formal da política pública, analisando em que medida ela delimita funções, recursos envolvidos, processos decisórios, e mecanismos de resolução de conflitos e de avaliação e monitoramento para os diferentes atores envolvidos.	<p>As obrigações entre o Ministério e o Banco do Brasil estão formalmente estabelecidas em contrato.</p> <p>A divisão de responsabilidades entre a União e governos locais foi informada em audiência pública, mas não foi possível encontrar norma que a formalize. De toda forma, é necessária a assinatura de convênio para o repasse de recursos, ocasião em que as obrigações devem ser formalizadas.</p>
Se as normas legais e infralegais que regulamentam a política pública estão amplamente acessíveis, em meio eletrônico, de modo sistemático e irrestrito.	Sim.
Se a participação do Poder Legislativo, na formulação do marco regulatório principal da política pública, avalia aspectos importantes de sua formulação, que não tenham caráter meramente administrativo ou operacional, e estejam inscritas em normas legais ou infralegais.	Sim. A definição legislativa inclui o próprio conceito de aviação regional para fins do programa, os casos e limites de aplicação de subsídios,



SF/16684.96238-45

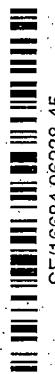
Página: 26/40 12/12/2016 18:21:33

ec4ea81b5ac3a601ecb226d3b68ae8cd4c7f564c



Participação

Item de avaliação	Situação do PDAR
A aderência da política pública a deliberações de conferências nacionais setoriais ou outros mecanismos de participação social.	Não se aplica, pois não há uma conferência nacional do setor de aviação civil.
Os arranjos existentes para a promoção da participação da sociedade civil, dos usuários e das esferas de governo nos processos decisórios envolvidos na formulação, na implementação e na avaliação e monitoramento da política pública.	Segundo informações prestadas nas audiências públicas, há uma forte interlocução com os governos locais e com as companhias aéreas, que são diretamente interessados nos aeroportos. Não foram relatados mecanismos de participação da sociedade civil ou dos usuários finais (passageiros).
A existência e o funcionamento de instâncias formais e informais de interlocução e de controle social na política pública.	Não foram relatadas instâncias específicas de controle social do PDAR.
A disponibilidade de informações técnicas e bases de dados abertos que propiciem a participação qualificada e informada da sociedade civil e atores interessados na política pública.	A maioria das informações técnicas sobre aviação civil está disponível em relatórios da Anac e do Decea. A principal exceção são os custos de operação das aeronaves regionais, que devem ser considerados para o cálculo do nível de subsídio. Ainda não foi apresentado o relatório específico do PDAR de que trata do art. 120 da sua lei de criação.



SF/16684.96238-45

Página: 27/40 12/12/2016 18:21:33

ec4ea81b5ac3a601ecb226d3bb68ae8cd4c7f564c



Capacidade Organizacional e Recursos

Item de avaliação	Situação do PDAR
A definição dos papéis e a distribuição das responsabilidades entre os conselhos, a alta administração e a gestão operacional, de modo a verificar se há o correto balanceamento de poder e a segregação de funções críticas.	Não foi possível avaliar este item, pois a gestão operacional é realizada pelo Banco do Brasil, que não compareceu à audiência pública para a qual foi convidado.
A disponibilidade de estrutura de pessoal qualificado e em quantidade suficiente para que todas as etapas da política pública possam ser adequadamente desenvolvidas, havendo garantia de adequada capacitação sempre que necessário.	Quanto ao Ministério dos Transportes, há diversas carreiras do Poder Executivo com quadros capacitados para o desenvolvimento do PDAR (Analistas e Especialistas de Infraestrutura, Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental). Não foi pesquisado o quantitativo de pessoal efetivamente utilizado para a gestão central do PDAR. O Banco do Brasil não compareceu à audiência pública para a qual foi convidado, de modo que não há informação sobre a quantidade e qualificação dos funcionários envolvidos na operacionalização do PDAR.
A provisão de recursos físicos e de tecnologia da informação necessários para o início e o desenvolvimento da política pública.	Este item não foi avaliado.



SF16684.96238-45

Página: 28/40 12/12/2016 18:21:33

ec4ea81b5ac3a601ecbb226d3b68ae8cd4c7f564c



Planejamento e Gestão Orçamentária

Item de avaliação	Situação do PDAR
Se há inserção clara da política no Plano Plurianual e, em caso afirmativo, averiguar a partir de que momento essa inserção passa a ser identificável (maturidade do histórico orçamentário) e quão coerentes têm sido os conteúdos consignados no Plano Plurianual (objetivos, programas, ações e metas) com aqueles constantes dos planos de referência e das normas institucionalizadoras da política.	Vide informações da seção 5 deste Relatório.
Se há inserção clara da política nas Leis Orçamentárias Anuais e, em caso afirmativo, averiguar a partir de que momento essa inserção passa a ser identificável (maturidade do histórico orçamentário) e quão coerentes têm sido os conteúdos consignados no orçamento anual com aqueles previstos no Plano Plurianual e nos planos de referência e normas institucionalizadoras da política.	Vide informações da seção 5 deste Relatório.
Analizar a maturidade do processo decisório orçamentário quanto à amplitude dos atores envolvidos, ao cumprimento das responsabilidades institucionais de cada poder e à qualidade dos canais de participação.	Este item não foi avaliado.
A execução orçamentária e financeira da política e avaliá-la <i>vis-à-vis</i> as metas físicas e financeiras definidas no orçamento anual, no Plano Plurianual e nas normas institucionalizadoras da política.	A execução orçamentária e financeira, até o momento, é incompatível com o atingimento das metas estabelecidas no programa no prazo desejado. O problema se deve principalmente a dois fatores: necessidade de regularização da situação dos aeroportos e dificuldades técnicas e financeiras dos governos locais no cumprimento das contrapartidas necessárias.

SF16684.96238-45

Página: 29/40 12/12/2016 18:21:33

ec4ea81b5ac3a601ecb226d3b68ae8cd4c7f564c



Item de avaliação	Situação do PDAR
<p>Os fatores explicativos do padrão de execução orçamentária e financeira da política e identificar suas implicações quanto ao desenho da política (e.g. relações intergovernamentais), ao substrato institucional no qual a política opera (e.g. contingenciamento) e aos elementos de tecnologia e de capacidade organizacional pertinentes.</p>	<p>O contingenciamento de recursos atinge grande parte da disponibilidade para empenho de recursos do FNAC. Não é possível afirmar que o contingenciamento seja o único responsável pela baixa execução do programa até o momento, mas a falta de recursos tempestivamente disponíveis prejudica a previsibilidade da execução de projetos.</p> <p>Vale lembrar que a própria elaboração de projetos tem custos e, portanto, é antieconômica o desenvolvimento de projetos sem haja um grau razoável de certeza quanto à disponibilidade de recursos para execução das obras pretendidas.</p> <p>O contingenciamento ignora ainda o retorno previsto dos investimentos propostos no PDAR, que podem beneficiar a União (aumento da arrecadação futura), os Estados (ICMS sobre querosene, instalação de novas indústrias) e os Municípios (impostos e desenvolvimento econômico).</p> <p>Quanto às relações intergovernamentais, o Ministério dos Transportes vem colaborando com os governos locais e gestores dos aeroportos para a regularização dos sítios aeroportuários.</p>
<p>Se os recursos aportados pelos entes da Federação envolvidos na política pública são coerentes com a matriz de responsabilidades definida nas normas constitucionais, legais ou infralegais.</p>	<p>Sim, até o momento.</p>



SF/16684.96238-45

Página: 30/40 12/12/2016 18:21:33

ec4ea81b5ac3a601ecb226d3b68ae8cd4c7f564c

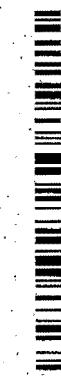


Coordenação e Coerência

Item de avaliação	Situação do PDAR
Se a política incorpora estrutura de incentivos e outros conteúdos voltados ao alinhamento de agendas entre os atores.	Parcialmente. A mera disponibilidade de aeroportos não garante a existência de rotas, motivo pelo qual o Ministério dos Transportes tem mantido diálogo com as empresas aéreas. Subsídios baseados em custos conhecidamente geram incentivos à ineficiência econômica dos ofertantes dos serviços. As limitações postas pela Lei não parecem suficientes para evitar esse comportamento. Incentivos adicionais devem constar do edital de licitação e dos contratos com as companhias aéreas.
Se existem instâncias formais de coordenação da ação dos diversos atores na estrutura de gestão da política.	Para a aviação civil em geral, existe o Conselho de Aviação Civil (CONAC), criado pelo Decreto nº 3.564, de 17 de agosto de 2000. Não há – e não parece ser necessária – uma instância específica para a aviação regional.
Se às instâncias de coordenação são atribuídas prerrogativas sobre os atores públicos envolvidos, com capacidade de criar soluções localizadas para alinhamento de ações.	<p>Competem ao CONAC, segundo o art. 2º de seu decreto de criação, entre outras atribuições:</p> <ul style="list-style-type: none"> • propor o modelo de concessão de infraestrutura aeroportuária; • aprovar as diretrizes de suplementação de recursos para linhas aéreas e aeroportos de



Item de avaliação	Situação do PDAR
	<p>interesse estratégico, econômico ou turístico;</p> <ul style="list-style-type: none"> • promover a coordenação entre as atividades de proteção de voo e as atividades de regulação aérea.
<p>Se, em relação aos atores privados e aos atores governamentais de distintas esferas de governo ou de poder, a política contém mecanismos de verificação <i>a priori</i> de eventuais hiatos entre os requisitos da política e as condições objetivas de operação desses atores.</p>	<p>Segundo alegado em audiência pública, existem determinações para que o Ministério não transfira recursos ao entes federativos que não cumpram as condições de contrapartidas exigidas no PDAR, em especial a regularização patrimonial, a garantia legal de proteção do sítio aeroportuário, e a disponibilidade de recursos humanos e financeiros para operação do aeroporto.</p> <p>A ação de capacitação para gestão do PDAR tem por objetivo mitigar os hiatos entre os requisitos da Política e as condições atuais dos governos locais. Em alguns casos, as melhorias na gestão dos aeroportos podem fazer com que eles se tornem menos deficitários, por meio da cobrança de taxas e aluguéis que os operadores aeroportuários, muitas vezes, deixam de exigir.</p>
<p>Se existem eventuais contradições e inconsistências com políticas diversas, das quais resulte o enfraquecimento da ação de governo, e se há instância de coordenação superior à qual tais inconsistências possam ser reportadas.</p>	<p>Não há contradições aparentes entre o PDAR e outras políticas de transportes do Governo Federal.</p>



SF/16684.96238-45

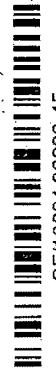
Página: 32/40 12/12/2016 18:21:33

ec4ea81b5ac3a601ecb226d3db68ae8cd4c7f564c



Gestão de Riscos e Controle Interno

Item de avaliação	Situação do PDAR
<p>Se há identificação, avaliação, tratamento, comunicação, monitoramento, explicação e documentação dos riscos identificados, tempestiva e sistematicamente, durante a formulação da política pública, e definição de responsabilidades pela sua mitigação na implementação.</p>	<p>O PDAR envolve riscos de engenharia (custo das obras), econômicos (demanda de passageiros), regulatórios (mudança nas regras da aviação civil ou regional) e de capacidade de gestão (recursos humanos e financeiros dos governos locais para gestão e operação dos aeroportos, de modo a manter a categoria de segurança pretendida do Programa). Os riscos de engenharia devem ser identificados na elaboração dos projetos, sob comando do Banco do Brasil. Os riscos econômicos devem ser explicitados na licitação para concessão de subsídio.</p> <p>É necessário avaliar os riscos de gestão dos governos locais, inclusive como critério de exclusão do aeroporto do Programa.</p>
<p>Se há controle interno apto a mitigar os riscos identificados para a realização dos objetivos da política, inclusive os decorrentes de conflitos de interesse.</p>	<p>Este item não foi avaliado.</p>
<p>Se há realização sistemática de testes de estresse e planos de contingência de implantação da política pública.</p>	<p>Este item não foi avaliado.</p>
<p>Se há acompanhamento dos resultados das atividades de controle, inclusive das providências indicadas e das adotadas para o saneamento de impropriedades.</p>	<p>O TCU realizou auditorias no Programa, proferindo recomendações nos Acórdãos 3484/2014 e 2209/2015. Segundo informações prestadas em audiência pública, o Ministério dos Transportes tem adotado providências para atendimento às determinações daquele órgão.</p>



SF/16684.96238-45

Página: 33/40 12/12/2016 18:21:33

ec4ea81b5ac3a601ecb226d3b68ae8cd4c75f64c



Accountability (Prestação de contas com responsabilidade e ética)

Item de avaliação	Situação do PDAR
Se há definição e formalização dos mecanismos e dos instrumentos de responsividade, transparência e <i>accountability</i> , mediante padrões mínimos de monitoramento de expectativas, comunicação e prestação de contas.	Este item não foi avaliado.
Se há indicação do(s) responsável(is) diretos pela política pública ou pela gestão e pelos resultados obtidos por essa política.	Este item não foi avaliado.
Se há documentação, manutenção de registros e divulgação sistemáticas de ações e resultados da política pública, mediante prestações de contas claras, periódicas e formais.	Este item não foi avaliado.
Se há capacidade de imposição da adoção de medidas corretivas e sanções em casos de impropriedades.	Este item não foi avaliado.
Se há incentivos à responsividade, à transparência, ao comprometimento das partes interessadas e ao foco em resultados.	Este item não foi avaliado.

8. Conclusão

O Plano de Desenvolvimento da Aviação Regional é um passo necessário para o estabelecimento de uma malha aérea que atenda de forma satisfatória o interior do País e a Região Amazônica.

Aeroportos são indutores do desenvolvimento de uma região. O táxi aéreo não é uma opção economicamente viável de deslocamento para grande maioria das famílias e empresas. É fundamental a operação regular e

SF16684.96238-45

Página: 34/40 12/12/2016 18:21:33

ec4ea81b5ac3a601ecb226d3bb68ae8cd4c7f564c



com aeronaves de maior capacidade para reduzir o custo do transporte aéreo para o interior.

No caso da Região Amazônica, os aeroportos não apenas são um equipamento de grande importância econômica, como também um meio de salvar vidas, permitindo o acesso em tempo hábil a hospitais de maior complexidade em caso de emergência e a chegada de produtos perecíveis, como vacinas.

Um aspecto observado é a necessidade de o Plano de Desenvolvimento da Aviação Regional, sempre que possível, considerar também, nas ações de planejamento e execução, as prioridades estabelecidas pelo Plano Nacional de Turismo, de modo a criar as condições que facilitem o turismo regional, área de capital importância para a economia do país, que possui sítios históricos e belezas naturais admiradas em todo o mundo.

O Plano de Desenvolvimento da Aviação Regional (PDAR) tem apresentado baixa execução das ações propostas. A Comissão de Desenvolvimento Regional encontrou as seguintes causas para esse problema:

- 1) Necessidade de regularização da situação dos aeroportos.

Essa é uma precondição para a aplicação de recursos públicos, em função do princípio constitucional da legalidade.

- 2) Dificuldades técnicas e financeiras dos governos locais no cumprimento das contrapartidas necessárias.

SF16684.96238-45

Página: 35/40 12/12/2016 18:21:33

ec4ea81b5ac3a601ecb226d3b68ae8cd4c7f564c



As contrapartidas são exigidas para garantir a sustentabilidade de longo prazo dos recursos investidos pela União, em consonância com o princípio constitucional da eficiência. A continuidade do programa de capacitação destinado aos servidores municipais e estaduais pode solucionar as dificuldades técnicas. Já as dificuldades financeiras não estão na governabilidade da União, restando à SAC direcionar o programa aos estados e municípios em condições de cumprir as contrapartidas necessárias.

Além disso, a grande maioria dos recursos do Fundo Nacional da Aviação Civil (FNAC) tem sido contingenciada. Embora se deva reconhecer a necessidade de fazer economias na atual crise, perde-se a oportunidade de criar polos dinamizadores da economia que gerarão recursos futuros para a União e os governos locais. Assim, esses cortes devem ser revistos, pois no longo prazo são contraproducentes para a situação fiscal do setor público como um todo.

Em relação às recomendações ao Poder Executivo para aprimoramento do Programa, avaliamos que o PDAR busca atuar sobre os aeroportos e linhas aéreas regionais que se enquadram em duas situações distintas:

1) aqueles em que é possível alcançar viabilidade econômica, uma vez superado um período inicial de operação;

2) aqueles que serão deficitários mesmo após o prazo previsto para o encerramento do Programa, mas cuja operação se justifica por considerações sociais, de integração regional ou nacional, ou mesmo de defesa do território brasileiro.



SF16684.96238-45

Página: 36/40 12/12/2016 18:21:33

ec4ea81b5ac3a601ecb226d3b68ae8cd4c7f564c



Em relação aos aeroportos potencialmente viáveis do ponto de vista econômico, a estratégia mais recomendável diante dos entraves atualmente enfrentados pelo PDAR seria a concessão à iniciativa privada de aeroportos em blocos regionais, unindo um aeroporto superavitário (da capital estadual, em geral) com outros que necessitem de investimentos para chegar a essa condição. Essa solução explora economias de escala e utiliza o mesmo princípio de subsídio cruzado que governa a operação atual, porém de forma temporária. Este modelo está em estudo para o Estado de Mato Grosso, conforme apresentado no Seminário realizado em Cuiabá.



SF/16684.96238-45

Quanto aos aeroportos permanentemente deficitários, eles podem ser incluídos nos blocos regionais para concessão, desde que não tornem a concessão como um todo deficitária e haja economias de escala a serem exploradas. Os demais devem receber recursos a fundo perdido do FNAC, ou ser operados pela Infraero.

Em relação às rotas, é recomendável a inclusão nos futuros contratos da possibilidade de revisão anual dos níveis de subsídio, que permita sua redução conforme a evolução da demanda, em linha com as melhores práticas observadas na experiência internacional.

As rotas que permaneçam deficitárias ao final da vigência do PDAR devem ser incluídas em um programa permanente de subsídios, cujos critérios sejam claros, objetivos e socialmente discutidos.

Ficou claro que a legislação federal deve levar em conta o planejamento e a legislação estadual já em curso sobre a política de regionalização da aviação. Iniciativas como, por exemplo, a do Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 55, de 2015, que fixa alíquota máxima para a

Página: 37/40 12/12/2016 18:21:33

ec4ea81b5ac3a601ecb226d3b68ae8cd4c7f564c



cobrança do ICMS incidente sobre as operações internas com querosene de aviação, podem inviabilizar políticas estaduais em andamento, consubstanciando-se em ameaça ao próprio desenvolvimento da aviação regional.

Assim, em função da presente avaliação do Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional, e com fundamento nas sugestões dos especialistas ouvidos nas audiências públicas, a Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal encaminha ao Poder Executivo as recomendações a seguir.

À Secretaria de Aviação Civil do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil:

- 1) estudo para concessão em bloco de aeroportos nacionais e regionais e, com base nesse estudo, a licitação de um bloco de aeroportos como projeto piloto, para avaliação dessa política como alternativa complementar ao PDAR;
- 2) definição dos aeroportos *hub* regional e *hub* nacional por região, priorizando os voos de aeroportos regionais aos *hubs* para melhor acesso à malha de voos nacionais;
- 3) exigência de integração operacional mínima entre empresas aéreas operadoras de rotas regionais subsidiadas e empresas aéreas nacionais, em especial quanto a horários de partida e chegada e procedimentos de conexão;

SF/16684.96238-45

Página: 38/40 12/12/2016 18:21:33

ec4ea81b5ac3a601ecb226d3b68ae8cd4c7f564c



4) avaliação da capacidade de gestão dos governos locais, antes da liberação de recursos, propondo, conforme o caso: (a) compromisso contratual da alocação de recursos humanos e financeiros por parte do gestor do aeródromo; ou (b) participação no programa de capacitação para gestão no âmbito do PDAR até que as deficiências existentes sejam sanadas; ou ainda (c) exclusão do aeródromo do Programa, quando as deficiências não sejam sanáveis dentro do prazo de vigência do PDAR;

5) a constituição de instâncias de participação social e a realização de audiências públicas sobre o Programa, em especial quanto às rotas a serem subsidiadas.

Ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social:

6) a contratação periódica da elaboração da matriz origem-destino para o transporte aéreo, com inclusão dos principais aeroportos regionais na pesquisa.

Ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística:

7) a produção de índice objetivo, e com metodologia pública, que possa classificar o território brasileiro em áreas acessíveis, remotas e muito remotas.

À Agência Nacional de Aviação Civil e ao Departamento de Controle do Espaço Aéreo:



8) o estabelecimento de exigências operacionais diferenciadas para aeródromos localizados em regiões remotas ou muito remotas do território brasileiro, sem prejuízo à segurança;

9) a homologação de equipamentos operados remotamente pelos pilotos das aeronaves, capazes de reduzir as exigências de pessoal em terra, e assim diminuir os custos operacionais dos aeródromos de pequeno porte.

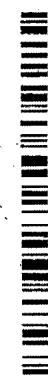
À Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda:

10) a revisão do contingenciamento de recursos do Fundo Nacional da Aviação Civil, em especial daqueles destinados a projetos que possam melhorar a situação fiscal do setor público no longo prazo.

Este é o relatório que submetemos à aprovação dos nobres pares desta Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo.

Sala da Comissão,

Senador WELLINGTON FAGUNDES
Relator



SF16684.96238-45

Página: 40/40 12/12/2016 18:21:33

ec4ea81b5ac3a601ecb226d3b68ae8cd4c7ff64c





MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
DEPARTAMENTO DE REGULAÇÃO E CONCORRÊNCIA DA AVIAÇÃO CIVIL
SCS - Quadra 09, Torre C, 5º andar., Ed. Parque Cidade Corporate - Bairro Asa sul, Brasília/DF, CEP 70308-200
Telefone: 61-3311-7200 e Fax: - www.transportes.gov.br

NOTA TÉCNICA Nº 109/2017/DERC/SPR/SAC-MT

PROCESSO Nº 50000.005851/2017-73

INTERESSADO: PRIMEIRA SECRETARIA DO SENADO FEDERAL, SECRETARIA DE POLÍTICA REGULATÓRIA DE AVIAÇÃO CIVIL-SPR

1. ASSUNTO

1.1. Avaliação de Políticas Públicas - Relatório nº 19/2016 da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal – Concessões em blocos

2. INTRODUÇÃO

Tendo em vista que os processos de concessão para ampliação, manutenção e exploração dos aeroportos incluídos no Programa Nacional de Desestatização (PND) vem sendo conduzidos por esta Secretaria de Política Regulatória de Aviação Civil (SPR/MTPA) juntamente com a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), com a colaboração de demais entidades da Administração Pública, conforme mencionado adiante, esta Nota Técnica tem como objetivo trazer algumas considerações, tanto em vista o conteúdo disposto no Relatório nº 19/2016, elaborado pela Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal, encaminhado a este departamento por meio do Memorando-Circular nº 101/2017/SPR/SAC, de 14 de fevereiro de 2017.

Antes, porém, de abordar os pontos elencados no relatório supracitado, importante tecer alguns comentários a respeito do marco regulatório do setor e das competências próprias de cada órgão nos processos de concessão para a exploração de infraestrutura aeroportuária.

2.1. Marco Regulatório

A presente seção busca trazer informações relativas ao marco regulatório do setor, considerando seu arcabouço legal, os agentes envolvidos e as diretrizes para a formulação de políticas públicas relativas à concessão de infraestrutura aeroportuária.

a) Fundamentação Legal

O Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA, aprovado pela Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, prevê a possibilidade de concessão como uma das modalidades de exploração da infraestrutura aeroportuária:

"Art. 36. Os aeródromos públicos serão construídos, mantidos e explorados:

I - diretamente, pela União;

II - por empresas especializadas da Administração Federal Indireta ou suas subsidiárias, vinculadas ao Ministério da Aeronáutica;

III - mediante convênio com os Estados ou Municípios;

IV - por concessão ou autorização." (grifo nosso)

Posteriormente, a Constituição Federal de 1988 reafirmou o dispositivo do CBA ao prever expressamente o instituto da concessão para a exploração da infraestrutura aeroportuária:

"Art. 21. Compete à União:

(...)

XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

(...)

c) a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária;

(...)

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos." (grifo nosso)

As concessões de serviços públicos foram disciplinadas na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que "Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal", regulamentando o serviço adequado, os direitos e obrigações dos usuários, a política tarifária, as regras para licitação e contratos de concessão, os encargos do poder concedente e do concessionário, as formas de intervenção e extinção, entre outras disposições.

A Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997, regulamentou a matéria no âmbito do Programa Nacional de Desestatização – PND:

"Art. 1º O Programa Nacional de Desestatização – PND tem como objetivos fundamentais:

I – reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;

(...)

III – permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;

(...)

V – permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;

(...)

Art. 2º Poderão ser objeto de desestatização, nos termos desta Lei:

(...)

III – serviços públicos objeto de concessão, permissão ou autorização;

(...)

§ 1º Considera-se desestatização:

(...)

b) a transferência, para a iniciativa privada, da execução de serviços públicos explorados pela União, diretamente ou através de entidades controladas, bem como daqueles de sua responsabilidade.

(...)

Art. 4º As desestatizações serão executadas mediante as seguintes modalidades operacionais:

(...)

VI – concessão, permissão ou autorização de serviços públicos.” (grifo nosso)

No caso específico das infraestruturas aeroportuárias, as concessões são regulamentadas pelo Decreto nº 7.624, de 22 de novembro de 2011, que “Dispõe sobre as condições de exploração pela iniciativa privada da infraestrutura aeroportuária, por meio de concessão”, definindo as condições para a exploração e as regras aplicáveis aos editais e contratos de concessões de aeroportos, entre outras providências.

Ademais, convém mencionar que a concessão de aeroportos está estreitamente alinhada com os ditames definidos pela Política Nacional de Aviação Civil – PNAC, instituída pelo Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009, que assim dispõe sobre as ações governamentais aplicáveis ao tema, dentre outras:

- *Buscar a adequação contínua da capacidade da infraestrutura à expansão do transporte aéreo, inclusive por meio de delegação, conforme disposto na Constituição.*
- *Promover a participação da iniciativa privada na construção, operação e exploração de aeroportos, no todo ou em partes.*
- *Promover o crescimento do setor por meio da regulação eficiente do mercado, de estímulos a investimentos privados e do incentivo à concorrência, visando coibir práticas anticoncorrenciais e assegurar a prestação adequada de serviços, a modicidade dos preços e a garantia dos direitos dos usuários.*
- *Estimular o investimento privado na construção e operação de aeródromos.”*

De tal forma, resta nítida, neste arcabouço, a orientação para o desenvolvimento da infraestrutura aeroportuária mediante o estímulo ao investimento em construção, exploração e operação de aeródromos públicos pela iniciativa privada.

Por fim, as concessões estão previstas também no arcabouço do Sistema Nacional de Viação – SNV, conforme a Lei nº 12.379, de 6 de janeiro de 2011, que dispõe sobre o SNV e dá outras providências, sendo, no caso da União, definidas no âmbito do Sistema Federal de Viação - SFV:

"Art. 3º O Sistema Federal de Viação – SFV é composto pelos seguintes subsistemas:

I – Subsistema Rodoviário Federal;

II – Subsistema Ferroviário Federal;

III – Subsistema Aquaviário Federal; e

IV – Subsistema Aerooviário Federal.

(...)

Art. 6º A União exercerá suas competências relativas ao SFV, diretamente, por meio de órgãos e entidades da administração federal, ou mediante:

I – (VETADO);

II - concessão, autorização ou arrendamento a empresa pública ou privada;

III - parceria público-privada." (grifo nosso)

b) Competências

A concessão de qualquer infraestrutura aeroportuária, enquanto transferência para a iniciativa privada da execução de serviço público explorado pela União, conforme visto acima, é considerada como uma desestatização nos termos da Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997, razão pela qual deverão ser seguidos os procedimentos previstos na citada Lei, dentre eles a recomendação, por parte do Conselho Nacional de Desestatização – CND, ao Presidente da República, para aprovação da inclusão da infraestrutura aeroportuária no Programa Nacional de Desestatização – PND, conforme segue:

"Art. 6º Compete ao Conselho Nacional de Desestatização:

I - recomendar, para aprovação do Presidente da República, meios de pagamento e inclusão ou exclusão de empresas, inclusive instituições financeiras, serviços públicos e participações minoritárias, bem como a inclusão de bens móveis e imóveis da União no Programa Nacional de Desestatização;"

O CND teve suas funções atribuídas ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República – CPPI, conforme disposto na alínea "C" do inciso "V" do artigo 7º da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016. São membros do CPPI, com direito a voto, o Secretário-Executivo da Secretaria do PPI, que também atuará como Secretário-Executivo do Conselho; o Ministro-Chefe da Casa Civil; os Ministros de Estado da Fazenda, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, de Minas e Energia, dos Transportes, Portos e Aviação Civil e do Meio Ambiente; o Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Presidente da Caixa Econômica Federal.

Por seu turno, a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República – SAC/PR, criada pela Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, possuía as seguintes atribuições:

"Art. 24-D. À Secretaria de Aviação Civil compete:

I - formular, coordenar e supervisionar as políticas para o desenvolvimento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil, em articulação, no que couber, com o Ministério da Defesa;

II - elaborar estudos e projeções relativos aos assuntos de aviação civil e de infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil e sobre a logística do transporte aéreo e do transporte intermodal e multimodal, ao longo de eixos e fluxos de produção em articulação com os demais órgãos governamentais competentes, com atenção às exigências de mobilidade urbana e acessibilidade;

III - formular e implementar o planejamento estratégico do setor, definindo prioridades dos programas de investimentos;

IV - elaborar e aprovar os planos de outorgas para exploração da infraestrutura aeroportuária, ouvida a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac);

V - propor ao Presidente da República a declaração de utilidade pública, para fins de desapropriação ou instituição de servidão administrativa, dos bens necessários à construção, manutenção e expansão da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária;

VI - administrar recursos e programas de desenvolvimento da infraestrutura de aviação civil;

VII - coordenar os órgãos e entidades do sistema de aviação civil, em articulação com o Ministério da Defesa, no que couber; e

VIII - transferir para Estados, Distrito Federal e Municípios a implantação, administração, operação, manutenção e exploração de aeródromos públicos, direta ou indiretamente."

Vale ressaltar que a SAC-PR foi extinta por força de Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, sendo suas competências transferidas ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, conforme disposto no Inciso I, Art. 6º, da mesma Medida Provisória:

"Art. 6º Ficam transferidas as competências:

I - da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República e da Secretaria de Portos da Presidência da República para o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil";

No que tange ao poder concedente, com a criação da ANAC, por intermédio da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, restou estabelecido que:

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

(...)

XXIV – conceder ou autorizar a exploração da infraestrutura aeroportuária, no todo ou em parte,"

2.2. Histórico das Concessões Aeroportuárias no Brasil

Apesar do processo de concessão de aeroportos ser recente no Brasil, atualmente existem seis concessões federais, em cinco Estados da Federação: os Aeroportos Internacionais de São Gonçalo de Amarante, no Rio Grande do Norte; de Guarulhos e Viracopos, em São Paulo; de Brasília, no Distrito Federal; de Confins, em Minas Gerais e do Galeão, no Rio de Janeiro.

A seguir serão detalhados os processos de concessões destes aeroportos. Ainda que sejam projetos relativamente recentes no Brasil, espera-se que este histórico possibilite o entendimento das etapas necessárias para uma concessão e permita retratar o cenário atual das concessões aeroportuárias no Brasil.

a) Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante/RN - ASGA

O primeiro aeroporto concedido à iniciativa privada foi o Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante, no Rio Grande do Norte. Trata-se de um projeto *greenfield*, ou seja, a construção de uma nova infraestrutura, em uma região com localização geográfica estratégica e condições climáticas muito favoráveis para a aviação.

O ASGA está situado em uma área de 15 milhões de m², distante 40 km de Natal, no município de São Gonçalo do Amarante, que foi escolhida como a mais adequada para receber o futuro sítio aeroportuário. Estudos iniciados em 1993, pelo então Ministério da Aeronáutica, apontavam a necessidade da separação da aviação militar da civil no Rio Grande do Norte. Em 1995, por meio de Decreto de Desapropriação do Governo do Estado do Rio Grande do Norte, foram iniciadas as tratativas para a implantação do novo sítio aeroportuário.

Os trabalhos para a implantação do novo aeroporto começaram em 2004 e foram divididos inicialmente em duas etapas, todas executadas por meio de Termo de Cooperação Técnico Financeiro com o Exército Brasileiro. Na primeira, concluída em abril de 2011, foram executados os serviços de desmatamento, terraplenagem, pavimentação, drenagem, proteção vegetal, sinalização horizontal e infraestrutura dos sistemas de auxílio e proteção ao voo. Já a segunda etapa, concluída em dezembro de 2013, incluiu a terraplenagem das pistas de taxiamento e do pátio de aeronaves.

Figura 1: Início das obras no Aeroporto de São Gonçalo do Amarante/RN



Em 13 de novembro 2007, o Conselho Nacional de Desestatização expediu a Resolução CND nº 16, em que recomendou a inclusão no PND do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante, designou a ANAC como gestora, responsável pela execução e acompanhamento do processo de desestatização da infraestrutura, e designou ainda o BNDES como responsável pela contratação e coordenação dos estudos técnicos necessários ao processo de desestatização.

Conforme exposto anteriormente, o aeroporto foi incluído no PND por intermédio do Decreto Federal nº 6.373, de 14 de fevereiro de 2008, que também seguiu a recomendação do CND atribuindo a contratação e coordenação dos estudos técnicos do aeroporto ao BNDES, enquanto a execução e o acompanhamento do processo ficaram sob responsabilidade da ANAC.

O BNDES, por meio da Concorrência PND nº 1/2008, contratou o Consórcio Potiguar, formado pela Ernst & Young Assessoria Empresarial Ltda, CELP Consultoria Técnico Comercial Ltda, Aerosservice Consultoria e Engenharia de Projeto Ltda, e pelas subcontratadas ERM Brasil Ltda, e Albinó Advogados Associados, para a elaboração dos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) e a estruturação da concessão para a construção parcial, manutenção e exploração do aeroporto.

A modelagem da concessão do ASGA foi amplamente debatida no âmbito do Grupo de Trabalho (GT) vinculado ao Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento (GEPAC), formado por representantes da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) do Ministério da Fazenda (MF), da

Secretaria de Aviação Civil (SAC) do Ministério da Defesa (MD), da ANAC, do BNDES e do Governo do Estado do Rio Grande do Norte. O GT, sob a coordenação da Casa Civil, visou a inserção do aeroporto no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

No curso das discussões, foi editado o Decreto Federal nº 7.205, de 10 de junho de 2010, que dispôs sobre o regime jurídico da Concessão do ASGA. Diante disso, a Diretoria da ANAC publicou o Aviso de Audiência Pública nº 21/2010, de 25 de agosto de 2010, colocando disponíveis os estudos relacionados ao tema para apreciação pública. Foram realizadas duas audiências presenciais: uma em Brasília e outra no local do projeto (São Gonçalo do Amarante/RN). Ambas contaram com a participação de representantes de associações e investidores, abordando aspectos relacionados ao Edital, Contrato e estudos de viabilidade. Além disso, foram 45 dias de audiência documental.

No dia 12 de maio de 2011, a ANAC divulgou o edital do Leilão nº 01/2011 para a concessão do aeroporto. O leilão para a escolha do consórcio vencedor tinha a previsão de ocorrer inicialmente em 19 de julho, sendo adiado posteriormente para 22 de agosto de 2011, na Bolsa de Valores de São Paulo. Quatro consórcios participaram do leilão, cujo lance inicial foi de R\$ 51,7 milhões. Ao todo, 88 lances em viva voz foram feitos e o ágio do processo foi de 228,82%.

O Consórcio Inframérica (formado pelas empresas Infravix, do grupo brasileiro Engevix, e pela argentina Corporación América) venceu o certame ofertando R\$ 170 milhões. O contrato de concessão foi assinado no dia 28 de novembro de 2011, em solenidade realizada no próprio Aeroporto.

A estimativa é a de que o consórcio vencedor invista R\$ 610 milhões no aeroporto ao longo de toda a concessão. O ASGA substituiu o Aeroporto Internacional Augusto Severo de Natal em maio de 2014. Estima-se que o terminal tenha movimentado 2,5 milhões de passageiros em 2014, valor que pode subir para 4,7 milhões em 2020 e para 7,9 milhões em 2030.

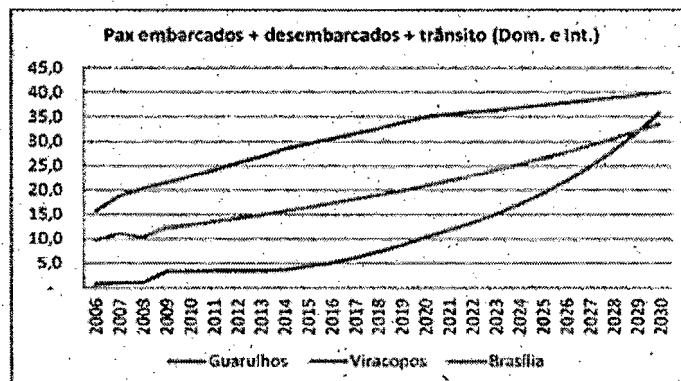
b) Aeroportos Internacionais Governador André Franco Montoro, em Guarulhos/SP, Presidente Juscelino Kubitschek, em Brasília/DF, e Viracopos, em Campinas/SP

A proposta de inclusão dos aeroportos de Brasília/DF, Viracopos/SP e Guarulhos/SP no PND foi analisada pela Nota Técnica nº 001/2011/SAC-PR, de 15 de Junho de 2011, e baseou-se principalmente na premissa de que os investimentos a serem realizados nesses três ativos públicos, nos próximos anos, representavam os maiores desafios a serem enfrentados pelo Governo Federal, tanto no que diz respeito às grandes montas financeiras envolvidas, quanto no que se refere às questões administrativas que permeiam tais ações de investimentos.

Com base no Estudo do Setor de Transporte Aéreo do Brasil verificou-se que os três aeroportos apresentavam as maiores necessidades de investimento, respondendo conjuntamente por cerca de 56,3% do total a ser investido nos 20 aeroportos analisados, nos próximos 20 anos, totalizando um montante aproximado de R\$ 16,4 bilhões.

Além disso, as projeções de demanda estimavam que, até 2030, esses aeroportos deveriam estar aptos a processar conjuntamente cerca de 110 milhões de passageiros por ano, consolidando-os, inquestionavelmente, nas posições de liderança do setor. O gráfico abaixo reflete o tamanho dos desafios a serem superados, demonstrando a evolução da demanda então projetada, até 2030, para cada um dos aeroportos selecionados.

Gráfico 1: Total de passageiros (em milhões) processados nos Aeroportos de Guarulhos, Viracopos e Brasília 2006-2030[1]



Ao analisar o gráfico acima, verifica-se que Guarulhos, Viracopos e Brasília atingiriam em meados de 2030, de acordo com as projeções da época, um processamento anual de passageiros em torno de 40, 36 e 34 milhões, respectivamente.

A análise realizada pela Nota Técnica nº 001/2011/SAC-PR foi encaminhada ao Conselho Nacional de Desestatização que, por meio da Resolução do CND nº 6, de 28 de junho de 2011, propôs a edição de Decreto Presidencial autorizando a inclusão no Programa Nacional de Desestatização (PND) do Aeroporto Internacional Governador André Franco Montoro, em Guarulhos, e do Aeroporto Internacional Presidente Juscelino Kubitschek, em Brasília, designando a Agência Nacional de Aviação Civil- ANAC como gestora, para os fins da Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997. Cumpre notar que tal proposta já havia ocorrido para o Aeroporto Internacional de Viracopos por ocasião da Resolução CND nº 18, de 08 de outubro de 2008.

Em seguida, os Aeroportos Internacionais de Guarulhos, Viracopos e Brasília foram incluídos no PND pelo Decreto nº 7.531, de 21 de julho de 2011, que "Dispõe sobre a inclusão no Programa Nacional de Desestatização - PND dos Aeroportos Internacionais

Governador André Franco Montoro e Viracopos, no Estado de São Paulo, e Presidente Juscelino Kubitschek, no Distrito Federal, e dá outras providências.”

No dia 25 de julho daquele ano a ANAC publicou o Edital de Chamamento Público de Estudos – CPE nº 01/2011[2], com objetivo de chamar as pessoas físicas e jurídicas interessadas na apresentação de estudos que subsidiassem a modelagem das concessões para exploração dos referidos aeroportos pela iniciativa privada, divididos em quatro produtos:

- estudo de mercado;
 - estudos preliminares de engenharia e afins;
 - estudos ambientais preliminares; e
 - avaliação econômico-financeira.

Os estudos deveriam ser formulados conforme premissas estabelecidas pela ANAC, facultando-se a formulação de avaliações adicionais, e tinham prazo final para entrega em 8 de setembro de 2011. Os custos incorridos na execução dos estudos selecionados seriam resarcidos pelas licitantes que vencessem o leilão de concessão.

Foram selecionados os estudos elaborados pela Estruturadora Brasileira de Projetos S.A. (EBP), que, por sua vez, promoveu a subcontratação das seguintes empresas para a confecção dos citados estudos: Accenture Consultoria, Sundfeld Advogados, Leigh, Fisher Management Consultants, Proficenter Planejamento de Obras Ltda., Albino Advogados Associados e Burson-Marsteller.

No âmbito da ANAC, constituiu-se um Grupo de Trabalho (GT) para a condução do processo de concessão dos três aeroportos em comento, consôante a Portaria nº 1.493, de 4 de agosto de 2011. Integraram o referido GT as Superintendências de Regulação Econômica e Acompanhamento de Mercado (SRE), de Infraestrutura Aeroportuária (SIA) e de Planejamento Institucional (SPI), sendo a primeira a responsável pela coordenação dos trabalhos, sob a supervisão do Diretor-Presidente da Agência.

A SAC-PR, por sua vez, aprovou a outorga à iniciativa privada, na modalidade de concessão da exploração dos aeroportos em tela pela Portaria nº 98, de 25 de agosto de 2011, que "Dispõe sobre os Planos de Outorgas dos aeroportos internacionais Governador André Franco Montoro (SBGR), em Guarulhos/SP, Viracopos (SBKP), em Campinas/SP e Presidente Juscelino Kubitschek (SBBR), em Brasília/DF".

Os estudos foram encaminhados para a SAC-PR, pelo Ofício nº 682/2011/GAB/DIR-P da ANAC, em 13 de outubro de 2011, e enviados para análise do TCU por meio do Aviso nº 60/GM/SAC-PR, para análise do primeiro estágio do processo de concessão.

De acordo com a Instrução Normativa nº 27/98 – TCU, a documentação referente ao primeiro estágio de fiscalização deve ser encaminhada em, no mínimo, trinta dias antes da publicação do edital (Art. 8º, inciso I), e deve conter (Art. 7º, inciso I):

- "a) relatório sintético sobre os estudos de viabilidade técnica e econômica do empreendimento, com informações sobre o seu objeto, área e prazo de concessão ou de permissão, orçamento das obras realizadas e a realizar, data de referência dos orçamentos, custo estimado de prestação dos serviços, bem como sobre as eventuais fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias e as provenientes de projetos associados;

b) relatório dos estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados à outorga, de utilidade para a licitação, realizados ou autorizados pelo órgão ou pela entidade federal concedente, quando houver;

c) relatório sintético sobre os estudos de impactos ambientais, indicando a situação do licenciamento ambiental."

No decorrer da análise do processo no TCU, foram realizadas diversas diligências junto à ANAC e à SAC-PR, solicitando informações complementares, bem como várias reuniões técnicas com a ANAC, a SAC-PR, o BNDES, o Ministério da Fazenda (MF) e a EBP, para esclarecimentos de pontos de maior complexidade. Os processos foram relatados pelo Ministro Aroldo Cedraz e os estudos foram aprovados pelo Plenário do Tribunal, com ressalvas, em 7 de dezembro de 2011, através dos Acórdãos nºs 3232/2011 (Guarulhos), 3233/2011 (Brasília) e 3234/2011 (Viracopos).

Em 30 de setembro foi aberta a Audiência Pública ANAC nº 16/2011[3], em que foram disponibilizadas ao público as minutas de Edital de licitação, Contrato de concessão e respectivos anexos, relativas à concessão da ampliação, manutenção e exploração dos Aeroportos Internacionais.

A Audiência contou com sessões presenciais^[4] em Brasília, no dia 27 de outubro de 2011, e em São Paulo, no dia 28 de outubro, e permaneceu aberta para manifestações via internet ou correio até às 18 horas do dia 29 de outubro. Foram recebidas mais de 700 contribuições, que foram respondidas individualmente e consolidadas em relatório disponibilizado ao público^[5].

Em complemento, foi editada a Resolução CND nº 11, de 15 de dezembro de 2011, que *"Aprova a concessão como modalidade operacional para a exploração dos Aeroportos Internacionais Governador André Franco Montoro e Viracopos, no Estado de São Paulo, e Presidente Juscelino Kubitschek, no Distrito Federal"*, na qual o Conselho estabelece critérios, parâmetros e diretrizes a serem seguidos no processo de concessão[6].

Algumas definições relevantes para a modelagem destes aeroportos foram determinadas pela Resolução CND supramencionada, sendo, em alguns casos inovadoras em relação às premissas adotadas para o modelo inicial utilizado no ASGA. Por exemplo, a operação da torre de controle não foi incluída na concessão, permanecendo sob responsabilidade do poder público.

A Resolução CND nº 11/2011 também determinou que os três aeroportos fossem concedidos para grupos econômicos distintos. Como embasamento para a decisão, a Nota Técnica nº 24/DEOUT/SPR/SAC-PR, de 9 de dezembro de 2011, analisou os diversos aspectos que envolvem a concorrência entre aeroportos, bem como as especificidades dos três aeroportos em questão.

Também ficou definido que a Infraero teria participação de até 49% em cada uma das concessionárias constituídas para a exploração dos aeroportos, uma inovação importante em relação ao modelo adotado na concessão do ASGA.

Com relação ao processo de licitação, a Resolução em tela adotou a modalidade de leilão simultâneo dos três aeroportos, a ser realizado em sessão pública, por meio da apresentação de propostas econômicas em envelopes fechados, com previsão de ofertas de lances em viva-voz nos casos estabelecidos pelo Edital. Tal licitação foi realizada com inversão de fases, com a abertura dos documentos de qualificação jurídica, fiscal, econômico-financeira e técnica somente do vencedor do leilão.

Já os prazos para as concessões de 20 anos para o Aeroporto de Guarulhos, 25 anos para Brasília e 30 anos para Viracopos corroboraram as análises sobre o assunto realizadas na Nota Técnica nº 18/DERC/SPR/SAC-PR, de 27 de setembro de 2011. Fixados os prazos, foi definido o valor mínimo de Contribuição Fixa ao Sistema, conforme as estimativas dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental:

Tabela 1: Valores mínimos de contribuição fixa

Aeroporto	(R\$ milhões)
Brasília	582
Viracopos	1.471
Guarulhos	3.424

Além disso, o Conselho decidiu que poderia ser previsto, *"adicionalmente, e observadas as especificidades de cada infraestrutura aeroportuária, o pagamento de Contribuição Variável ao Sistema, na forma estabelecida no Edital e no Contrato de Concessão"*. Esse mecanismo foi utilizado para os três aeroportos, definindo-se percentuais sobre a receita bruta a serem pagos a título desta Contribuição[7].

Ainda de acordo com a Resolução CND, os valores arrecadados a título de Contribuição ao Sistema[8], tanto Fixa quanto Variável, constituirão receita do FNAC, e serão destinados ao desenvolvimento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civis[9].

Outra regra importante trazida pelo CND foi a *"participação de no mínimo 10% no capital do consórcio, do operador aeroportuário, assim entendido como a pessoa jurídica a quem for conferido o direito de operar, direta ou indiretamente, o aeroporto."*

Além destas definições do CND, a concessão destes três aeroportos guarda diferenças significativas em relação ao modelo pioneiro utilizado para o ASGA. Isso porque, conforme já mencionado, tratava-se de um projeto *greenfield*, ou seja, um novo aeroporto a ser concedido. Já nos casos de Guarulhos, Viracopos e Brasília, além de constituir elementos importantes no transporte aéreo brasileiro, como exposto anteriormente, já eram operados pela Infraero antes de sua concessão.

Por isso, diversos mecanismos foram analisados e definidos a fim de possibilitar a transferência das operações da Infraero para a nova sociedade, sua sócia majoritária. Foram então modeladas etapas de transição, tratando das formas para transferência dos ativos, da continuidade das obras em andamento, da sub-rogação de contratos, dos processos de desapropriação, entre outros.

Neste sentido, especial atenção foi conferida aos empregados da Infraero lotados nos respectivos aeroportos, a fim de minimizar os efeitos da transferência para os trabalhadores. Ao longo de todo o processo de concessão houve reuniões e trocas de informações periódicas com os representantes dos trabalhadores da Infraero, coordenadas pela Secretaria Geral da Presidência da República e com participação da SAC-PR e da Infraero. Deste trabalho resultaram as regras para a transição dos empregados, que foram incorporadas ao edital e ao contrato de concessão e também pactuadas em Termo Aditivo de Acordo Trabalhista firmado pela Infraero e representantes dos empregados em 6 de dezembro de 2011.

Em continuidade, no dia 15 de dezembro de 2011 foi publicado no Diário Oficial da União o Aviso de Licitação/Leilão[10] referente ao Edital nº 02/2011/ANAC, consequentemente divulgando-se as versões definitivas do Edital do Leilão, do Contrato de Concessão e seus Anexos no sítio eletrônico da ANAC, consolidando as alterações decorrentes da Audiência Pública e da fiscalização do 1º Estágio de desestatização pelo TCU. A Sessão Pública de Leilão foi agendada para o dia 6 de fevereiro de 2012, na sede da BM&FBovespa em São Paulo.

A Infraero, que até a concessão operava 66 aeroportos, concentrando 97% do movimento de passageiros no Brasil, continuou a operar os demais aeroportos com 67% do movimento de passageiros. Além disso, passou a ser acionista das três concessões, com 49% do capital social de cada uma e participar da governança dos aeroportos na proporção de sua participação acionária nas concessionárias, com poder de decisão em temas relevantes, estabelecidos em acordos de acionistas firmados entre as partes.

Foram selecionadas algumas obras que já estavam em andamento e que continuariam a ser executadas pela Infraero até serem concluídas, além da desapropriação de áreas cujos decretos já tinham sido publicados. Após o período de transição, os novos empreendimentos e desapropriações passam a ser de responsabilidade das concessionárias.

Em 12 de janeiro de 2012, o BNDES divulgou a aprovação das condições de apoio para a concessão dos aeroportos de Guarulhos, Brasília e Viracopos^[11]. Segundo o Banco, a participação poderia ocorrer por meio de apoio corporativo (diretamente para as empresas); ou sob a forma de Project Finance, limitado a 80% do investimento total e 90% dos itens financeiráveis, de acordo com suas políticas operacionais, sendo 70% em TJLP e 20% em outras moedas, como Selic, IPCA e cesta de moedas, acrescidos de demais taxas.

Para a condução do certame, a ANAC instituiu, pela Portaria nº 2.591, de 29 de dezembro de 2011, Comissão Especial de Licitação. Durante o período para elaboração de propostas, a Comissão recebeu, por meio de correspondência e em via eletrônica, e respondeu cerca de 1.400 pedidos de esclarecimentos, que foram consolidados em ata, disponibilizados ao público e constituem parte integrante do Edital^[12].

Também foi realizada, no dia 20 de janeiro de 2012, Reunião de Esclarecimentos sobre dúvidas relativas aos procedimentos do Leilão previsto no Edital nº 02/2011 e em seu Anexo 1 – Manual de procedimentos do Leilão. A Reunião ocorreu na sede da BM&FBOVESPA em São Paulo e, na mesma data, no período da tarde, foram realizadas simulações da dinâmica do leilão para os interessados e para a imprensa.

Foram recebidos cinco pedidos de impugnação ao Edital[13] e os pleitos foram analisados pela Comissão Especial de Licitação, que rejeitou todos.

O leilão, realizado pela ANAC em 07 de fevereiro de 2012 e operacionalizado pela BM&FBOVESPA, durou cerca de três horas e foi disputado por 11 consórcios formados por 28 empresas, entre nacionais e estrangeiras. A disputa pelos três aeroportos ocorreu de forma simultânea, para estimular a competição.

Os três aeroportos foram arrematados pelo valor total de R\$ 24,5 bilhões, quase cinco vezes o valor mínimo total de R\$ 5,477 bilhões estipulado pelo Governo. As três propostas vencedoras, somadas; representavam a maior contribuição fixa ao sistema aeroportuário. Esse montante passa a ser recolhido em parcelas anuais, corrigidas pelo IPCA, de acordo com o prazo de concessão de cada aeroporto, em favor do FNAC.

A Sessão Pública de Abertura dos Volumes dos Documentos de Habilitação das proponentes classificadas em primeiro lugar foi realizada durante a Sessão Pública do Leilão[14], também na sede da BM&FBOVESPA. Os documentos foram analisados pela Comissão e, em 17 de fevereiro, foi publicada ata de julgamento confirmando a habilitação da primeira colocada em cada aeroporto.

Foi aberto período para vistas aos proponentes que participaram do leilão dos documentos referentes à proposta econômica e à habilitação, no período de 23 a 29 de fevereiro de 2012. Em 3 de abril, ocorreu a homologação do resultado e adjudicação do objeto do leilão pela Diretoria da ANAC. Por fim, os contratos foram assinados em 14 de junho de 2012.

c) Aeroportos Internacionais Tom Jobim, no Galeão/RJ, Tancredo Neves, em Confins/MG

Em 18 de janeiro de 2013, foi publicada a Resolução nº 2, do Conselho Nacional de Desestatização – CND, que propôs à Excelentíssima Senhora Presidenta da República a edição de Decreto autorizando não só a inclusão no PND dos aeroportos do Galeão/RJ e Confins/MG, mas também que a SAC-PR fosse designada como responsável pela condução e aprovação dos estudos prévios às concessões. Destacam-se os artigos 1º e 3º da mencionada Resolução que assim dispõem:

"Art. 1º Recomendar, para aprovação da Excelentíssima Senhora Presidenta da República, a inclusão no Programa Nacional de Desestatização – PND do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão – Antonio Carlos Jobim (SBGL), localizado no município do Rio de Janeiro, no Estado do Rio de Janeiro, e do Aeroporto Internacional Tancredo Neves (SBCF), localizado nos municípios de Confins e de Lagoa Santa, no Estado de Minas Gerais."

"Art. 3º Recomendar que a SAC-PR seja designada como responsável pela condução e aprovação dos estudos, projetos, levantamentos ou investigações que subsídiam a modelagem da desestatização dos aeroportos constantes do art.1º."

Ressalta-se que tais atribuições foram ratificadas no art. 3º do Decreto nº 7.896, de 1º de fevereiro de 2013, que dispõe sobre a inclusão no PND dos citados aeroportos.

Assim foram elaboradas pela Secretaria três portarias que regulamentaram a matéria: a Portaria SAC-PR nº 9, de 29 de janeiro de 2013, que tornou públicos os procedimentos necessários para os interessados apresentarem estudos técnicos preparatórios à concessão dos aeroportos, bem como autorizou, de forma condicionada, a empresa Estruturadora Brasileira de Projetos S.A. (EBP) a desenvolver os estudos; a Portaria SAC-PR nº 31, de 27 de fevereiro de 2013, que autorizou, em caráter definitivo, a IQS Engenharia Ltda. e a Estruturadora Brasileira de Projetos S.A. (EBP) a desenvolverem estudos técnicos preparatórios à concessão dos aeroportos, dentre outras providências; e por fim, a Portaria SAC-PR nº 71, de 08 de maio de 2013, que dispõe sobre a seleção dos estudos técnicos preparatórios, tendo como empresa selecionada a EBP.

Em 29 de maio de 2013, a Diretoria Colegiada da ANAC aprovou a abertura de Audiência Pública para discussão da minuta do Edital de Leilão e do Contrato de Concessão dos citados Aeroportos. Trata-se da Audiência Pública nº 05/2013/ANAC, que teve início em 1º de junho de 2013 e fim em 30 de junho do mesmo ano. Cumpre informar ainda que as sessões presenciais ocorreram nos dias 17 e 18 de junho de 2013, em Belo Horizonte/MG e no Rio de Janeiro/RJ, respectivamente.

Nesse contexto, todas as contribuições relativas à concessão dos mencionados aeroportos foram encaminhadas à ANAC para análise, o que foi devidamente realizado, conforme se pode verificar no relatório de análise das contribuições[15]. Em decorrência dessas contribuições, foram realizadas algumas alterações e melhorias nas minutas inicialmente publicadas.

Ademais, em 1º de agosto de 2013, a ANAC e SAC-PR entregaram formalmente os EVTEA para avaliação do Tribunal de Contas da União – TCU, no âmbito do 1º estágio de fiscalização, conforme disposto na Instrução Normativa TCU nº 27/1998. O Acórdão nº 2466/2013, publicado no Diário Oficial da União em 23 de setembro de 2013, aprovou com ressalvas, o primeiro estágio da avaliação da concessão sendo, posteriormente, complementado pelo Acórdão nº 2666/2013, publicado no Diário Oficial da União em 10 de outubro de 2013.

Com a publicação das versões finais do Edital e Contrato e seus respectivos anexos, em 03 de outubro de 2013 iniciou-se o prazo para pedidos de esclarecimentos, cujo termo final ocorreu em 17 de outubro de 2013. Ato contínuo, em 05 de novembro de 2013, foi publicada a Ata com os esclarecimentos ao Edital e Contrato de Concessão no sítio eletrônico da ANAC.

No dia 06 de novembro de 2013, foi realizada Reunião de Esclarecimentos sobre dúvidas relativas aos procedimentos do Leilão, prevista no Edital nº 01/2013. A Reunião ocorreu na sede da BM&FBVESPA em São Paulo e, na mesma data, foram realizadas simulações da dinâmica do leilão para os interessados e para a imprensa.

O leilão, realizado pela ANAC e operacionalizado pela BM&FBVESPA, ocorreu em 22 de novembro de 2013, sendo disputado por 5 consórcios formados por empresas nacionais e estrangeiras. A disputa pelos dois aeroportos ocorreu de forma simultânea, para estimular a competição. O certame aconteceu nove meses após a decisão do Governo de incluir os aeroportos no PND por meio do Decreto nº 7.896, de 1º de fevereiro de 2013.

Os Consórcios Aeroportos do Futuro (Odebrecht e CHANGI) e AEROBRASIL (CCR e Zurique/Munich Airport) foram os vencedores do certame para exploração dos aeroportos do Galeão e de Confins, respectivamente. Os dois aeroportos foram arrematados pelo valor total de R\$ 20.838.888.000[16], valor que representa um ágio de 251,74% em relação ao valor mínimo fixado pelo governo, de R\$ 5,9 bilhões. As duas propostas vencedoras, somadas, representaram a maior contribuição fixa ao sistema aeroportuário. De fato, esse montante será recolhido em parcelas anuais, corrigidas pelo IPCA, de acordo com o prazo de concessão de cada aeroporto, em favor do FNAC, e será aplicado exclusivamente no desenvolvimento e fomento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuárias e aeronáutica civil.

No dia 25 de novembro de 2013, foi realizada Sessão Pública de Abertura dos Volumes dos Documentos de Habilitação das proponentes classificadas em primeiro lugar na Sessão Pública do Leilão[17], também na sede da BM&FBVESPA. Os documentos foram analisados pela Comissão e, em 09 de dezembro de 2013, foi publicada ata de julgamento confirmado a habilitação da primeira colocada em cada aeroporto[18].

Os contratos foram assinados em 2 de abril de 2014 (para o Aeroporto do Galeão) e 7 de abril de 2014 (para o Aeroporto de Confins), tendo sido emitida a Ordem de Serviço no dia 7 de abril para os dois aeroportos. Após os estágios de transição em que a Infraero permaneceu operando o aeroporto, as novas concessionárias assumiram os ativos (ainda com o acompanhamento da Infraero) em outubro de 2014, iniciando o estágio final da transferência dos aeroportos, que foi concluído em janeiro de 2015 para Confins e em fevereiro de 2015 para o Galeão.

2.3. Panorama da atual rodada de concessões aeroportuárias

A concessão dos Aeroportos Internacionais de Salvador/BA - Deputado Luís Eduardo Magalhães; Florianópolis/SC - Hercílio Luz; Fortaleza/CE - Pinto Martins; e Porto Alegre/RS - Salgado Filho foi anunciada pelo Governo Federal em 9 de junho de 2015, no âmbito da segunda fase do Plano de Investimentos em Logística (PIL 2).

Em seguida, em 26 de junho de 2015, o CND publicou a Resolução nº 6/2015 (página 8, seção 1, do Diário Oficial da União), propondo a edição de Decreto Presidencial para inclusão dos referidos Aeroportos no PND, bem como outras recomendações e premissas destinadas a nortear o processo.

Acolhidas, as recomendações presentes na Resolução foram levadas à efeito por meio do Decreto nº 8.517, de 10 de setembro de 2015, que designou a ANAC como responsável pela execução e acompanhamento desse processo de desestatização, sob a supervisão da SAC-PR. Esta, por seu turno, ficou responsável pela condução e aprovação dos estudos, projetos, levantamentos ou investigações que subsidiem o processo de desestatização dos aeroportos.

Nesse sentido, após a devida instrução do procedimento para apresentação, análise e seleção dos estudos, projetos, levantamentos ou investigações que subsidiem a modelagem da desestatização dos aeroportos, a SAC-PR publicou, no Diário Oficial da União, o Edital nº 01, de 03 de dezembro de 2015 e o Edital nº 02, de 11 de dezembro de 2015, aprovando os estudos técnicos preparatórios à concessão dos aeroportos e estabelecendo o valor para eventual resarcimento dos mesmos.

Em cumprimento às disposições da IN-TCU 27/1998, os Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) relativos ao primeiro estágio da fiscalização do processo de concessão para ampliação, manutenção e exploração dos Aeroportos de Salvador/BA, Florianópolis/SC, Fortaleza/CE, e Porto Alegre/RS foram encaminhados ao Tribunal de Contas da União – TCU em 17/12/2015. Os estudos também foram encaminhados à ANAC por meio do Ofício nº 671/SAC-PR.

Na sequência, foram submetidas as minutas dos documentos jurídicos da concessão dos aeroportos supracitados (Edital de Leilão, Contrato de Concessão e respectivos anexos) ao processo de Audiência Pública pela ANAC, a fim de dar publicidade do certame a toda a sociedade, e de colher contribuições para o aperfeiçoamento do modelo de delegação. A Audiência Pública nº 09/2016 foi aberta em 06 de maio de 2016, cujo Aviso de Abertura foi publicado no Diário Oficial da União na mesma data. Sua duração foi de 45 dias, com cinco sessões presenciais realizadas nos meses de maio e junho em Porto Alegre, Salvador, Florianópolis, Fortaleza e Brasília.

Na sequência, tendo em vista alterações propostas pelo Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MPTA) e ajustes regulatórios propostos pela área técnica da ANAC, alguns pontos foram submetidos à Audiência Pública nº 24/2016, entre 28 de outubro e 07 de novembro do mesmo ano.

Vale ressaltar que os empreendimentos públicos federais supracitados foram objeto de aprovação pelo Conselho do Programa de Parceria de Investimentos da Presidência da República (PPI) por meio da Resolução do Conselho do PPI nº 5, de 13 de setembro de 2016, que por sua vez, foram submetidos à deliberação do Sr. Presidente da República para a qualificação de que trata o inciso II do art. 4º da Medida Provisória nº 727[19], de 2016, dada por meio do Decreto nº 8.916, de 25 de novembro de 2016.

A Sessão Pública do Leilão teve início às 10 horas do dia 16 de março de 2017 e foi conduzida pela BM&FBVESPA, em São Paulo/SP. O valor total final a ser pago a título de Contribuição Fixa pelas concessionárias será de R\$ 3,72 bilhões, 23% a mais do que o valor de R\$ 3,01 bilhões inicialmente estabelecido no edital. Na data da assinatura do contrato, as licitantes vencedoras pagarão um total de R\$ 1,46 bilhão, correspondente à soma dos lances finais vencedores. Pela primeira vez nas concessões de aeroportos o modelo prevê uma arrecadação maior no início das concessões (lance mínimo de 25% do valor total previsto para contribuição fixa). O restante será

recolhido em favor do Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC) em parcelas anuais, a partir do 6º ano da data de eficácia do contrato (cinco anos de carência), sendo escalonados do 6º ao 10º ano, quando assumem o valor máximo. Serão ainda corrigidas pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE), de acordo com o prazo de concessão de cada aeroporto.

Além do pagamento pela outorga fixa, o contrato de concessão prevê ainda o pagamento da Contribuição Variável, correspondente ao montante anual em reais resultante da aplicação de alíquota de 5% sobre a totalidade da receita bruta da Concessionária e de suas eventuais subsidiárias integrais.

O Aeroporto Internacional de Salvador/BA foi arrematado pela Vinci Airports (operadora aeroportuária francesa), por R\$ 1,59 bilhão. O lance mínimo do leilão era de 310 milhões. A oferta vencedora foi de R\$ 660 milhões, representando um ágio de 113% sobre o valor inicial estipulado.

A Fraport AG Frankfurt Airport Services, da Alemanha, venceu a concessão do Aeroporto Internacional de Porto Alegre/RS e terá de pagar o total de R\$ 382 milhões até o final da concessão pelo aeroporto. O lance mínimo do leilão era de R\$ 31 milhões. A oferta foi de R\$ 290 milhões e representou um ágio de 852% sobre o valor estipulado para o mínimo.

O Aeroporto Internacional de Fortaleza/CE também foi arrematado pela Fraport, que pagará pelo aeroporto 1,505 bilhão até o final da concessão. O lance mínimo do leilão era de R\$ 360 milhões. A Fraport ofereceu R\$ 425 milhões e levou o aeroporto com ágio de 18% em relação ao valor estipulado para o lance mínimo.

Por fim, o vencedor do Aeroporto Internacional de Florianópolis/SC foi a operadora suíça Zurich International Airport AG, que pagará até o final da concessão o total de R\$ 241 milhões. O lance mínimo do leilão era de pouco menos de R\$ 53 milhões. A oferta vencedora foi de R\$ 83 milhões representando um ágio de cerca de 58% sobre o valor estipulado para a oferta mínima.

Os quatro aeroportos respondem por 11,6% dos passageiros, 12,6% das cargas e 8,6% das aeronaves do tráfego aéreo brasileiro. Os valores mínimos a serem pagos pela outorga dos quatro aeroportos previstos no edital para o leilão (valor da contribuição fixa) somam R\$ 3,01 bilhões.

[1] Fonte: Estudo de Reestruturação da Infraero, 2010. Obs: até 2009 dados reais, de 2010 em diante dados estimados.

[2] Disponível em http://www2.anac.gov.br/concessoes/Edital%20CPE%20001_2011.pdf

[3] Mais informações na página da Audiência no sítio da ANAC, disponível no endereço <http://www2.anac.gov.br/transparencia/audienciaPublicasEncerradas2011.asp>

[4] Aviso de sessão presencial disponível em:

http://www2.anac.gov.br/transparencia/audiencia/aud16_2011/Aviso%20de%20Sessao%20Presencial.pdf

[5] Relatório de Análise das Contribuições disponível em http://www2.anac.gov.br/GRU-VCP-BSB/arquivos/Relatorio_AP_Presencial_Eletronico_2011_GRUVCPBSB.pdf

[6] A SAC analisou diversos destes aspectos na Nota Técnica nº 25/DEOUT/DERC/SPR/SAC-PR, de 9 de dezembro de 2011.

[7] Conforme Nota Técnica nº 19 /DERC/SPR/SAC-PR

[8] As Contribuições ao Sistema têm embasamento legal no Decreto nº 7.624/11:

“Art. 11. (...)

§ 1º Na hipótese de concessão comum, será utilizado como critério de julgamento da licitação o maior valor em moeda corrente nacional oferecido ao poder concedente como contrapartida da concessão, no montante e periodicidade determinados na forma do edital, sem prejuízo de eventual estipulação, no contrato de concessão, de pagamento de parcela variável ao poder concedente.”

[9] Este dispositivo deve ser observado em conjunto com o Art. 12 do Decreto nº 7.624/11:

“Art. 12. Nos casos das concessões realizadas pela União, os recursos indicados no § 1º do art. 11 constituirão receita do Fundo Nacional de Aviação Civil - FNAC.”

[10] Disponível em http://www2.anac.gov.br/transparencia/audiencia/aud16_2011/Edital%20-%20Aviso%20de%20leilao%20-%20GRU-VCP-BSB.pdf

[11] Disponível em:

http://www.bnDES.gov.br/SiteBNDES/bnDES/bnDES_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2012/logistica/20120119_aeroportos.html

[12] A ata de esclarecimentos está disponível em <http://www2.anac.gov.br/GRU-VCP-BSB/arquivos/Ata%20de%20esclarecimentos%20-%20Reuniao%20de%20Esclarecimentos.pdf>

[13] O procedimento para pedido de impugnação ao Edital foi disciplinado em seu item 1.18:

“1.18. Eventual impugnação deste Edital deverá ser protocolada na sede da ANAC até 5 (cinco) dias úteis antes da data estabelecida para a entrega dos envelopes descritos no item 5.1, sob pena de decadência do direito.”

[14] Ata disponível em: <http://www2.anac.gov.br/GRU-VCP-BSB/arquivos/Ata%20da%20Sessao%20Publica%20de%20Abertura%20dos%20Documentos%20de%20Habilitacao.pdf>

- [15] http://www2.anac.gov.br/Concessoes/galeao_confins/
- [16] http://www2.anac.gov.br/concessoes/Comunicado/Comunicado_Relevante_11_2013.pdf
- [17] http://www2.anac.gov.br/Concessoes/galeao_confins/arquivos/Ata_de_reuniao.pdf
- [18] http://www2.anac.gov.br/Concessoes/galeao_confins/arquivos/ata_11_reuniao.pdf
- [19] convertida na Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016

3. ANÁLISE

Feitos os relatos introdutórios, procede-se à análise do conteúdo do Relatório nº 19/2016 supracitado.

Face às competências desse Departamento de Regulação e Concorrência da Aviação Civil – DER, conforme já apresentado, e considerando o conteúdo do Relatório da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal, esta nota técnica tratará somente da recomendação constante no item 1) do Relatório, cujo teor está reproduzido a seguir:

(...) "Assim, em função da presente avaliação do Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional, e com fundamento nas sugestões dos especialistas ouvidos nas audiências públicas, a Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal encaminha ao Poder Executivo as recomendações a seguir.

À Secretaria de Aviação Civil do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil:

1) estudo para concessão em bloco de aeroportos nacionais e regionais e, com base nesse estudo, a licitação de um bloco de aeroportos como projeto piloto, para avaliação dessa política como alternativa complementar ao PDAR."

No tocante à recomendação exposta, este Departamento vem estudando alternativas para o formato das próximas rodadas de concessões de aeroportos, inclusive a de concessão em blocos, conforme sugerido. Nessa esfera, alguns dos elementos que estão sendo analisados para subsidiar o governo na decisão para as próximas rodadas de concessões estão: os critérios para formação dos blocos (localização geográfica, número mínimo de voos regulares autorizados nos últimos anos, atual operador), viabilidade econômico-financeira e o impacto financeiro na Infraero (e, portanto, nas contas da União). Para tanto, estão sendo considerados, entre outros, a expectativa de receita com o pagamento a título de outorga, os montantes previstos para investimentos por particulares (e que, portanto, deixam de ser gastos pela União) e para o pagamento de programas de adequação de efetivos da Infraero (PDV, por exemplo), quando for o caso.

Este DER entende que a alternativa de concessões em blocos é viável do ponto de vista político e regulatório, e que algumas das vantagens a serem percebidas com sua execução seriam: a sustentabilidade da rede de aeroportos brasileiros como um todo; a celeridade para o programa de concessões (e para melhoria verificada na prestação dos serviços pelos aeroportos[1]), e a total desoneração por parte do poder público na realização de investimentos; além de potenciais ganhos de escala.

Dessa forma, as concessões em blocos de aeroportos potencializariam os ganhos à sociedade do programa de concessões, levando à ampliação da infraestrutura e adequação da qualidade dos serviços a uma quantidade maior de aeroportos e de forma mais célere. Sob a ótica do Plano de Aviação Regional, vislumbra-se que a concessão em blocos poderia encurtar distâncias entre duas importantes fases do processo: a adequação da infraestrutura aeroportuária e a sua gestão e operação.

Também não se vislumbra empecilhos técnicos à adaptação do atual modelo de concessões individuais de aeroportos para sua variante em blocos. De fato, a maior preocupação nesse tipo de concessão conjunta é de se que se alinhem os incentivos para que o concessionário não se dedique apenas aos ativos mais rentáveis, em detrimento daqueles com menor capacidade financeira. No caso dos aeroportos, existem parâmetros regulatórios que podem ser adequados para alinhar esses incentivos, como o Fator Q (bonificação ou penalização tarifária em função da qualidade observada na prestação dos serviços aeroportuários) e a aplicação de multas, além de outras penalidades. Assim, descumprimentos contratuais ou a verificação da prestação dos serviços em um aeroporto regional em níveis inferiores aos considerados adequados repercutiriam em desconto tarifário e penalidades aplicáveis a todos os aeroportos daquele bloco.

Com efeito, a experiência internacional com blocos tem apresentado resultados positivos, com algumas ressalvas. México e Colômbia, por exemplo, tiveram êxito nas concessões cujos blocos previam pelo menos um aeroporto com mais de um milhão de passageiros/ano.

Apesar de todo o exposto, incontroversa é a necessidade de uma decisão por parte do Governo Federal para dar sequência ao vultoso processo de concessão de aeroportos públicos brasileiros. Para tanto, os aeroportos deverão ainda ser objeto de inclusão no PND, regido pela Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997, bem como de qualificação no PPI, na forma do art. 4º, caput, inciso II, da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, mediante edição de Decreto. Ademais, deverão ser seguidas as etapas mencionadas anteriormente, nos moldes do que ocorreu com os quatro aeroportos da última rodada de concessões e em linha com as orientações da Política Nacional de Aviação Civil – PNAC, instituída pelo Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009.

Somente após a decisão do governo, consubstanciada na publicação de Decreto, este Departamento poderá dar sequência a uma nova rodada de concessões que inclui, entre outros, a condução (seleção, aprovação e submissão ao TCU) dos estudos, projetos, levantamentos ou investigações que subsidiarão a modelagem da desestatização dos aeroportos (EVTEA) e a prestação de subsídios à abertura de audiência pública por parte da Anac, conforme descrito nas rodadas anteriores.

Por fim, frise-se ainda que, conforme mencionado anteriormente, restou estabelecido ao Conselho do PPI exercer as funções atribuídas ao Conselho Nacional de Desestatização (CND) pela Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997. Desse modo, compete ao CPPI a decisão de quais aeroportos incluir nas próximas rodadas.

[1] Ratificada pela satisfação dos consumidores finais, em comparação com aeroportos operados por entes públicos.

4. CONCLUSÃO

A presente Nota Técnica buscou trazer elementos para subsidiar a análise da recomendação trazida no item "1)" do Relatório nº 19/2016 da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal, face às competências desse departamento e de cada ente da administração pública atuante no processo de concessão de aeroportos públicos.

Nesse sentido, informou-se, inicialmente, o arcabouço institucional e regulatório que normatiza o processo de concessão. Posteriormente, fez-se uma breve recapitulação das concessões já em curso, bem como do panorama da última rodada de concessões aeroportuárias. Por fim, foram trazidos alguns dos elementos que estão sendo analisados para subsidiar o Governo Federal na decisão para as próximas rodadas de concessões.

Sobre à recomendação de que seja realizado *estudo para concessão em bloco de aeroportos nacionais e regionais e, com base nesse estudo, a licitação de um bloco de aeroportos como projeto piloto*, não foram identificados quaisquer elementos dentro do marco regulatório setorial que pudessem impedir a execução da recomendação. Salienta-se, contudo, a necessidade de uma decisão por parte do Governo na seleção dos aeroportos candidatos, de modo a dar sequência ao que se tem mostrado, até aqui, exitoso processo de concessões aeroportuárias.

Prestadas essas informações, este DER/C/SPR sugere o envio de cópia da presente Nota Técnica para a Secretaria de Política Regulatória para as providências cabíveis.

À apreciação superior.



Documento assinado eletronicamente por Michele Nunes Freires Cerqueira, Analista de Infraestrutura, em 21/03/2017, às 16:03, 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 Antonio Maria Esposito Neto, Diretor do Departamento de Regulação e Concorrência da Aviação Civil, em 23/03/2017, às 12:37, 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&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador 0302676 e o código CRC 67890C94.

Referência: Processo nº 50000.005851/2017-73

SEI nº 0302676



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL
DEPARTAMENTO DE REGULAÇÃO E CONCORRÊNCIA DA AVIAÇÃO CIVIL
SCS - Quadra 09, Torre C, 5º andar., Ed. Parque Cidade Corporate - Bairro Asa sul, Brasília/DF, CEP 70308-200
Telefone: 61-3311-7200 e Fax: - www.transportes.gov.br

NOTA TÉCNICA Nº 109/2017/DERC/SPR/SAC-MT

PROCESSO Nº 50000.005851/2017-73

INTERESSADO: PRIMEIRA SECRETARIA DO SENADO FEDERAL, SECRETARIA DE POLÍTICA REGULATÓRIA DE AVIAÇÃO CIVIL-SPR

1. ASSUNTO

1.1. Avaliação de Políticas Públicas - Relatório nº 19/2016 da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal – Concessões em blocos

2. INTRODUÇÃO

Tendo em vista que os processos de concessão para ampliação, manutenção e exploração dos aeroportos incluídos no Programa Nacional de Desestatização (PND) vem sendo conduzidos por esta Secretaria de Política Regulatória de Aviação Civil (SPR/MTPA) juntamente com a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), com a colaboração de demais entidades da Administração Pública, conforme mencionado adiante, esta Nota Técnica tem como objetivo trazer algumas considerações, tanto em vista o conteúdo disposto no Relatório nº 19/2016, elaborado pela Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal, encaminhado a este departamento por meio do Memorando-Circular nº 101/2017/SPR/SAC, de 14 de fevereiro de 2017.

Antes, porém, de abordar os pontos elencados no relatório supracitado, importante tecer alguns comentários a respeito do marco regulatório do setor e das competências próprias de cada órgão nos processos de concessão para a exploração de infraestrutura aeroportuária.

2.1. Marco Regulatório

A presente seção busca trazer informações relativas ao marco regulatório do setor, considerando seu arcabouço legal, os agentes envolvidos e as diretrizes para a formulação de políticas públicas relativas à concessão de infraestrutura aeroportuária.

a) Fundamentação Legal

O Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA, aprovado pela Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, prevê a possibilidade de concessão como uma das modalidades de exploração da infraestrutura aeroportuária:

"Art. 36. Os aeródromos públicos serão construídos, mantidos e explorados:

I - diretamente, pela União;

II - por empresas especializadas da Administração Federal Indiretamente suas subsidiárias, vinculadas ao Ministério da Aeronáutica;

III - mediante convênio com os Estados ou Municípios;

IV - por concessão ou autorização." (grifo nosso)

Posteriormente, a Constituição Federal de 1988 reafirmou o dispositivo do CBA ao prever expressamente o instituto da concessão para a exploração da infraestrutura aeroportuária:

"Art. 21. Compete à União:

(...)

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

(...)

c) a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária;

(...)

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos." (grifo nosso)

As concessões de serviços públicos foram disciplinadas na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que "Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal", regulamentando o serviço adequado, os direitos e obrigações dos usuários, a política tarifária, as regras para licitação e contratos de concessão, os encargos do poder concedente e do concessionário, as formas de intervenção e extinção, entre outras disposições.

A Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997, regulamentou a matéria no âmbito do Programa Nacional de Desestatização - PND:

"Art. 1º O Programa Nacional de Desestatização - PND tem como objetivos fundamentais:

I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;

(...)

III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;

(...)

V - permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;

(...)

Art. 2º Poderão ser objeto de desestatização, nos termos desta Lei:

(...)

III - serviços públicos objeto de concessão, permissão ou autorização;

(...)

§ 1º Considera-se desestatização:

(...)

b) a transferência, para a iniciativa privada, da execução de serviços públicos explorados pela União, diretamente ou através de entidades controladas, bem como daqueles de sua responsabilidade.

(...)

Art. 4º As desestatizações serão executadas mediante as seguintes modalidades operacionais:

(...)

VI - concessão, permissão ou autorização de serviços públicos." (grifo nosso)

No caso específico das infraestruturas aeroportuárias, as concessões são regulamentadas pelo Decreto nº 7.624, de 22 de novembro de 2011, que "Dispõe sobre as condições de exploração pela iniciativa privada da infraestrutura aeroportuária, por meio de concessão", definindo as condições para a exploração e as regras aplicáveis aos editais e contratos de concessões de aeroportos, entre outras providências.

Ademais, convém mencionar que a concessão de aeroportos está estreitamente alinhada com os ditames definidos pela Política Nacional de Aviação Civil - PNAC, instituída pelo Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009, que assim dispõe sobre as ações governamentais aplicáveis ao tema, dentre outras:

- Buscar a adequação contínua da capacidade da infraestrutura à expansão do transporte aéreo, inclusive por meio de delegação, conforme disposto na Constituição.
- Promover a participação da iniciativa privada na construção, operação e exploração de aeroportos, no todo ou em partes.
- Promover o crescimento do setor por meio da regulação eficiente do mercado, de estímulos a investimentos privados e do incentivo à concorrência, visando coibir práticas anticoncorrenciais e assegurar a prestação adequada de serviços, a modicidade dos preços e a garantia dos direitos dos usuários.
- Estimular o investimento privado na construção e operação de aeródromos."

De tal forma, resta nítida, neste arcabouço, a orientação para o desenvolvimento da infraestrutura aeroportuária mediante o estímulo ao investimento em construção, exploração e operação de aeródromos públicos pela iniciativa privada.

Por fim, as concessões estão previstas também no arcabouço do Sistema Nacional de Viação - SNV, conforme a Lei nº 12.379, de 6 de janeiro de 2011, que dispõe sobre o SNV e dá outras providências, sendo, no caso da União, definidas no âmbito do Sistema Federal de Viação - SFV:

"Art. 3º O Sistema Federal de Viação - SFV é composto pelos seguintes subsistemas:

I - Subsistema Rodoviário Federal;

II - Subsistema Ferroviário Federal;

III - Subsistema Aquaviário Federal; e

IV - Subsistema Aerooviário Federal.

(...)

Art. 6º A União exerce suas competências relativas ao SFV, diretamente, por meio de órgãos e entidades da administração federal, ou mediante:

I - (VETADO);

II - concessão, autorização ou arrendamento a empresa pública ou privada;

III - parceria público-privada.” (grifo nosso)

b) Competências

A concessão de qualquer infraestrutura aeroportuária, enquanto transferência para a iniciativa privada da execução de serviço público explorado pela União, conforme visto acima, é considerada como uma desestatização nos termos da Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997, razão pela qual deverão ser seguidos os procedimentos previstos na citada Lei, dentre eles a recomendação, por parte do Conselho Nacional de Desestatização – CND, ao Presidente da República, para aprovação da inclusão da infraestrutura aeroportuária no Programa Nacional de Desestatização – PND, conforme segue:

“Art. 6º Compete ao Conselho Nacional de Desestatização:

I - recomendar, para aprovação do Presidente da República, meios de pagamento e inclusão ou exclusão de empresas, inclusive instituições financeiras, serviços públicos e participações minoritárias, bem como a inclusão de bens móveis e imóveis da União no Programa Nacional de Desestatização;”

O CND teve suas funções atribuídas ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República – CPPI, conforme disposto na alínea “C” do inciso “V” do artigo 7º da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016. São membros do CPPI, com direito a voto, o Secretário-Executivo da Secretaria do PPI, que também atuará como Secretário-Executivo do Conselho; o Ministro-Chefe da Casa Civil; os Ministros de Estado da Fazenda, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, de Minas e Energia, dos Transportes, Portos e Aviação Civil e do Meio Ambiente; o Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Presidente da Caixa Econômica Federal.

Por seu turno, a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República – SAC/PR, criada pela Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, possuía as seguintes atribuições:

“Art. 24-D. À Secretaria de Aviação Civil compete:

I - formular, coordenar e supervisionar as políticas para o desenvolvimento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil, em articulação, no que couber, com o Ministério da Defesa;

II - elaborar estudos e projeções relativos aos assuntos de aviação civil e de infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil e sobre a logística do transporte aéreo e do transporte intermodal e multimodal, ao longo de eixos e fluxos de produção em articulação com os demais órgãos governamentais competentes, com atenção às exigências de mobilidade urbana e acessibilidade;

III - formular e implementar o planejamento estratégico do setor, definindo prioridades dos programas de investimentos;

IV - elaborar e aprovar os planos de outorgas para exploração da infraestrutura aeroportuária, ouvida a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac);

V - propor ao Presidente da República a declaração de utilidade pública, para fins de desapropriação ou instituição de servidão administrativa, dos bens necessários à construção, manutenção e expansão da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária;

VI - administrar recursos e programas de desenvolvimento da infraestrutura de aviação civil;

VII - coordenar os órgãos e entidades do sistema de aviação civil, em articulação com o Ministério da Defesa, no que couber; e

VIII - transferir para Estados, Distrito Federal e Municípios a implantação, administração, operação, manutenção e exploração de aeródromos públicos, direta ou indiretamente.”

Vale ressaltar que a SAC-PR foi extinta por força de Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, sendo suas competências transferidas ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, conforme disposto no Inciso I, Art. 6º, da mesma Medida Provisória:

“Art. 6º Ficam transferidas as competências:

I - da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República e da Secretaria de Portos da Presidência da República para o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil”;

No que tange ao poder concedente, com a criação da ANAC, por intermédio da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, restou estabelecido que:

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

(...)

XXIV – conceder ou autorizar a exploração da infraestrutura aeroportuária, no todo ou em parte;”

2.2. Histórico das Concessões Aeroportuárias no Brasil

Apesar do processo de concessão de aeroportos ser recente no Brasil, atualmente existem seis concessões federais, em cinco Estados da Federação: os Aeroportos Internacionais de São Gonçalo de Amarante, no Rio Grande do Norte; de Guarulhos e Viracopos, em São Paulo; de Brasília, no Distrito Federal; de Confins, em Minas Gerais e do Galeão, no Rio de Janeiro.

A seguir serão detalhados os processos de concessões destes aeroportos. Ainda que sejam projetos relativamente recentes no Brasil, espera-se que este histórico possibilite o entendimento das etapas necessárias para uma concessão e permita retratar o cenário atual das concessões aeroportuárias no Brasil.

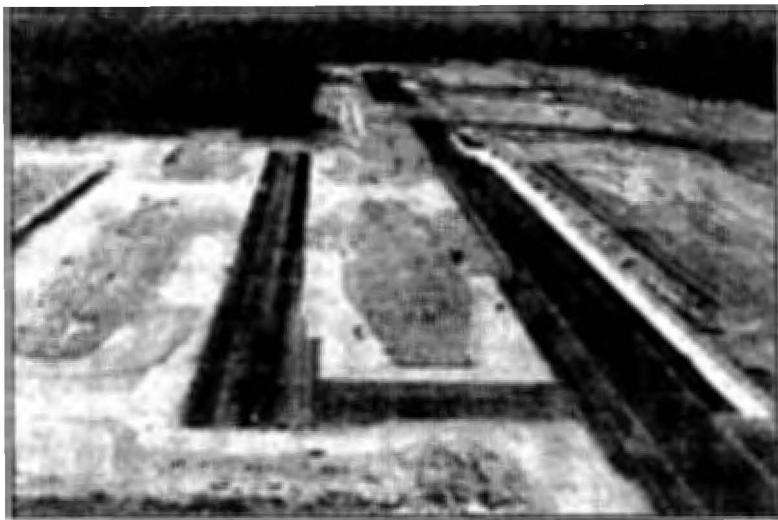
a) Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante/RN - ASGA

O primeiro aeroporto concedido à iniciativa privada foi o Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante, no Rio Grande do Norte. Trata-se de um projeto *greenfield*, ou seja, a construção de uma nova infraestrutura, em uma região com localização geográfica estratégica e condições climáticas muito favoráveis para a aviação.

O ASGA está situado em uma área de 15 milhões de m², distante 40 km de Natal, no município de São Gonçalo do Amarante, que foi escolhida como a mais adequada para receber o futuro sítio aeroportuário. Estudos iniciados em 1993, pelo então Ministério da Aeronáutica, apontavam a necessidade da separação da aviação militar da civil no Rio Grande do Norte. Em 1995, por meio de Decreto de Desapropriação do Governo do Estado do Rio Grande do Norte, foram iniciadas as tratativas para a implantação do novo sítio aeroportuário.

Os trabalhos para a implantação do novo aeroporto começaram em 2004 e foram divididos inicialmente em duas etapas, todas executadas por meio de Termo de Cooperação Técnico Financeiro com o Exército Brasileiro. Na primeira, concluída em abril de 2011, foram executados os serviços de desmatamento, terraplenagem, pavimentação, drenagem, proteção vegetal, sinalização horizontal e infraestrutura dos sistemas de auxílio e proteção ao voo. Já a segunda etapa, concluída em dezembro de 2013, incluiu a terraplenagem das pistas de taxiamento e do pátio de aeronaves.

Figura 1: Início das obras no Aeroporto de São Gonçalo do Amarante/RN



Em 13 de novembro 2007, o Conselho Nacional de Desestatização expediu a Resolução CND nº 16, em que recomendou a inclusão no PND do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante, designou a ANAC como gestora, responsável pela execução e acompanhamento do processo de desestatização da infraestrutura, e designou ainda o BNDES como responsável pela contratação e coordenação dos estudos técnicos necessários ao processo de desestatização.

Conforme exposto anteriormente, o aeroporto foi incluído no PND por intermédio do Decreto Federal nº 6.373, de 14 de fevereiro de 2008, que também seguiu a recomendação do CND atribuindo a contratação e coordenação dos estudos técnicos do aeroporto ao BNDES, enquanto a execução e o acompanhamento do processo ficaram sob responsabilidade da ANAC.

O BNDES, por meio da Concorrência PND nº 1/2008, contratou o Consórcio Potiguar, formado pela Ernst & Young Assessoria Empresarial Ltda, CELP Consultoria Técnico Comercial Ltda, Aerosservice Consultoria e Engenharia de Projeto Ltda, e pelas subcontratadas ERM Brasil Ltda, e Albino Advogados Associados, para a elaboração dos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) e a estruturação da concessão para a construção parcial, manutenção e exploração do aeroporto.

A modelagem da concessão do ASGA foi amplamente debatida no âmbito do Grupo de Trabalho (GT) vinculado ao Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento (GEPAC), formado por representantes da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) do Ministério da Fazenda (MF), da

Secretaria de Aviação Civil (SAC) do Ministério da Defesa (MD), da ANAC, do BNDES e do Governo do Estado do Rio Grande do Norte. O GT, sob a coordenação da Casa Civil, visou a inserção do aeroporto no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

No curso das discussões, foi editado o Decreto Federal nº 7.205, de 10 de junho de 2010, que dispôs sobre o regime jurídico da Concessão do ASGA. Diante disso, a Diretoria da ANAC publicou o Aviso de Audiência Pública nº 21/2010, de 25 de agosto de 2010, colocando disponíveis os estudos relacionados ao tema para apreciação pública. Foram realizadas duas audiências presenciais: uma em Brasília e outra no local do projeto (São Gonçalo do Amarante/RN). Ambas contaram com a participação de representantes de associações e investidores, abordando aspectos relacionados ao Edital, Contrato e estudos de viabilidade. Além disso, foram 45 dias de audiência documental.

No dia 12 de maio de 2011, a ANAC divulgou o edital do Leilão nº 01/2011 para a concessão do aeroporto. O leilão para a escolha do consórcio vencedor tinha a previsão de ocorrer inicialmente em 19 de julho; sendo adiado posteriormente para 22 de agosto de 2011, na Bolsa de Valores de São Paulo. Quatro consórcios participaram do leilão, cujo lance inicial foi de R\$ 51,7 milhões. Ao todo, 88 lances em viva voz foram feitos e o ágio do processo foi de 228,82%.

O Consórcio Inframérica (formado pelas empresas Infravix, do grupo brasileiro Engevix, e pela argentina Corporación América) venceu o certame ofertando R\$ 170 milhões. O contrato de concessão foi assinado no dia 28 de novembro de 2011, em solenidade realizada no próprio Aeroporto.

A estimativa é a de que o consórcio vencedor invista R\$ 610 milhões no aeroporto ao longo de toda a concessão. O ASGA substituiu o Aeroporto Internacional Augusto Severo de Natal em maio de 2014. Estima-se que o terminal tenha movimentado 2,5 milhões de passageiros em 2014, valor que pode subir para 4,7 milhões em 2020 e para 7,9 milhões em 2030.

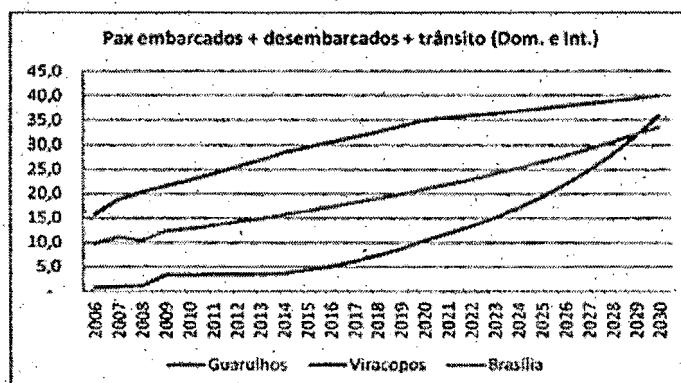
b) Aeroportos Internacionais Governador André Franco Montoro, em Guarulhos/SP, Presidente Juscelino Kubitschek, em Brasília/DF, e Viracopos, em Campinas/SP

A proposta de inclusão dos aeroportos de Brasília/DF; Viracopos/SP e Guarulhos/SP no PND foi analisada pela Nota Técnica nº 001/2011/SAC-PR, de 15 de Junho de 2011, e baseou-se principalmente na premissa de que os investimentos a serem realizados nesses três ativos públicos, nos próximos anos, representavam os maiores desafios a serem enfrentados pelo Governo Federal, tanto no que diz respeito às grandes montas financeiras envolvidas, quanto no que se refere às questões administrativas que permeiam tais ações de investimentos.

Com base no Estudo do Setor de Transporte Aéreo do Brasil verificou-se que os três aeroportos apresentavam as maiores necessidades de investimento, respondendo conjuntamente por cerca de 56,3% do total a ser investido nos 20 aeroportos analisados, nos próximos 20 anos, totalizando um montante aproximado de R\$ 16,4 bilhões.

Além disso, as projeções de demanda estimavam que, até 2030, esses aeroportos deveriam estar aptos a processar conjuntamente cerca de 110 milhões de passageiros por ano, consolidando-os, inquestionavelmente, nas posições de liderança do setor. O gráfico abaixo reflete o tamanho dos desafios a serem superados, demonstrando a evolução da demanda então projetada, até 2030, para cada um dos aeroportos selecionados.

Gráfico 1: Total de passageiros (em milhões) processados nos Aeroportos de Guarulhos, Viracopos e Brasília 2006-2030[1]



Ao analisar o gráfico acima, verifica-se que Guarulhos, Viracopos e Brasília atingiriam em meados de 2030, de acordo com as projeções da época, um processamento anual de passageiros em torno de 40, 36 e 34 milhões, respectivamente.

A análise realizada pela Nota Técnica nº 001/2011/SAC-PR foi encaminhada ao Conselho Nacional de Desestatização que, por meio da Resolução do CND nº 6, de 28 de junho de 2011, propôs a edição de Decreto Presidencial autorizando a inclusão no Programa Nacional de Desestatização (PND) do Aeroporto Internacional Governador André Franco Montoro, em Guarulhos, e do Aeroporto Internacional Presidente Juscelino Kubitschek, em Brasília, designando a Agência Nacional de Aviação Civil- ANAC como gestora, para os fins da Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997. Cumpre notar que tal proposta já havia ocorrido para o Aeroporto Internacional de Viracopos por ocasião da Resolução CND nº 18, de 08 de outubro de 2008.

Em seguida, os Aeroportos Internacionais de Guarulhos, Viracopos e Brasília foram incluídos no PND pelo Decreto nº 7.531, de 21 de julho de 2011, que "Dispõe sobre a inclusão no Programa Nacional de Desestatização - PND dos Aeroportos Internacionais

Governador André Franco Montoro e Viracopos, no Estado de São Paulo, e Presidente Juscelino Kubitschek, no Distrito Federal, e dá outras providências."

No dia 25 de julho daquele ano a ANAC publicou o Edital de Chamamento Público de Estudos – CPE nº 01/2011[2], com objetivo de chamar às pessoas físicas e jurídicas interessadas na apresentação de estudos que subsidiassem a modelagem das concessões para exploração dos referidos aeroportos pela iniciativa privada, divididos em quatro produtos:

- estudo de mercado;
- estudos preliminares de engenharia e afins;
- estudos ambientais preliminares; e
- avaliação econômico-financeira.

Os estudos deveriam ser formulados conforme premissas estabelecidas pela ANAC, facultando-se a formulação de avaliações adicionais, e tinham prazo final para entrega em 8 de setembro de 2011. Os custos incorridos na execução dos estudos selecionados seriam resarcidos pelas licitantes que vencessem o leilão de concessão.

Foram selecionados os estudos elaborados pela Estruturadora Brasileira de Projetos S.A. (EBP), que, por sua vez, promoveu a subcontratação das seguintes empresas para a confecção dos citados estudos: Accenture Consultoria, Sundfeld Advogados, Leigh Fisher Management Consultants, Proficenter Planejamento de Obras Ltda., Albino Advogados Associados e Burson-Marsteller.

No âmbito da ANAC, constituiu-se um Grupo de Trabalho (GT) para a condução do processo de concessão dos três aeroportos em comento, consoante à Portaria nº 1.493, de 4 de agosto de 2011. Integraram o referido GT as Superintendências de Regulação Econômica e Acompanhamento de Mercado (SRE), de Infraestrutura Aeroportuária (SIA) e de Planejamento Institucional (SPI), sendo a primeira a responsável pela coordenação dos trabalhos, sob a supervisão do Diretor-Presidente da Agência.

A SAC-PR, por sua vez, aprovou a outorga à iniciativa privada, na modalidade de concessão da exploração dos aeroportos em tela pela Portaria nº 98, de 25 de agosto de 2011, que "Dispõe sobre os Planos de Outorgas dos aeroportos internacionais Governador André Franco Montoro (SBGR), em Guarulhos/SP, Viracopos (SBKP), em Campinas/SP e Presidente Juscelino Kubitschek (SBBR), em Brasília/DF".

Os estudos foram encaminhados para a SAC-PR pelo Ofício nº 682/2011/GAB/DIR-P da ANAC, em 13 de outubro de 2011, e enviados para análise do TCU por meio do Aviso nº 60/GM/SAC-PR, para análise do primeiro estágio do processo de concessão.

De acordo com a Instrução Normativa nº 27/98 – TCU, a documentação referente ao primeiro estágio de fiscalização deve ser encaminhada em, no mínimo, trinta dias antes da publicação do edital (Art. 8º, inciso I), e deve conter (Art. 7º, inciso I):

- a) relatório sintético sobre os estudos de viabilidade técnica e econômica do empreendimento, com informações sobre o seu objeto, área e prazo de concessão ou de permissão, orçamento das obras realizadas e a realizar, data de referência dos orçamentos, custo estimado de prestação dos serviços, bem como sobre as eventuais fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias e as provenientes de projetos associados;
- b) relatório dos estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados à outorga, de utilidade para a licitação, realizados ou autorizados pelo órgão ou pela entidade federal concedente, quando houver;
- c) relatório sintético sobre os estudos de impactos ambientais, indicando a situação do licenciamento ambiental."

No decorrer da análise do processo no TCU, foram realizadas diversas diligências junto à ANAC e à SAC-PR, solicitando informações complementares, bem como várias reuniões técnicas com a ANAC, a SAC-PR, o BNDÉS, o Ministério da Fazenda (MF) e a EBP, para esclarecimentos de pontos de maior complexidade. Os processos foram relatados pelo Ministro Araldo Cedraz e os estudos foram aprovados pelo Plenário do Tribunal, com ressalvas, em 7 de dezembro de 2011, através dos Acórdãos nºs 3232/2011 (Guarulhos), 3233/2011 (Brasília) e 3234/2011 (Viracopos).

Em 30 de setembro foi aberta a Audiência Pública ANAC nº 16/2011[3], em que foram disponibilizadas ao público as minutas de Edital de licitação, Contrato de concessão e respectivos anexos, relativas à concessão da ampliação, manutenção e exploração dos Aeroportos Internacionais.

A Audiência contou com sessões presenciais[4] em Brasília, no dia 27 de outubro de 2011, e em São Paulo, no dia 28 de outubro, e permaneceu aberta para manifestações via internet ou correio até às 18 horas do dia 29 de outubro. Foram recebidas mais de 700 contribuições, que foram respondidas individualmente e consolidadas em relatório disponível ao público[5].

- Em complemento, foi editada a Resolução CND nº 11, de 15 de dezembro de 2011, que "Aprova a concessão como modalidade operacional para a exploração dos Aeroportos Internacionais Governador André Franco Montoro e Viracopos, no Estado de São Paulo, e Presidente Juscelino Kubitschek, no Distrito Federal", na qual o Conselho estabelece critérios, parâmetros e diretrizes a serem seguidos no processo de concessão[6].

Algumas definições relevantes para a modelagem destes aeroportos foram determinadas pela Resolução CND supramencionada, sendo em alguns casos inovadoras em relação às premissas adotadas para o modelo inicial utilizado no ASGA. Por exemplo, a operação da torre de controle não foi incluída na concessão, permanecendo sob responsabilidade do poder público.

A Resolução CND nº 11/2011 também determinou que os três aeroportos fossem concedidos para grupos econômicos distintos. Como embasamento para a decisão, a Nota Técnica nº 24/DEOUT/SPR/SAC-PR, de 9 de dezembro de 2011, analisou os diversos aspectos que envolvem a concorrência entre aeroportos, bem como as especificidades dos três aeroportos em questão.

Também ficou definido que a Infraero teria participação de até 49% em cada uma das concessionárias constituídas para a exploração dos aeroportos, uma inovação importante em relação ao modelo adotado na concessão do ASGA.

Com relação ao processo de licitação, a Resolução em tela adotou a modalidade de leilão simultâneo dos três aeroportos, a ser realizado em sessão pública, por meio da apresentação de propostas econômicas em envelopes fechados, com previsão de ofertas de lances em viva-voz nos casos estabelecidos pelo Edital. Tal licitação foi realizada com inversão de fases, com a abertura dos documentos de qualificação jurídica, fiscal, econômico-financeira e técnica somente do vencedor do leilão.

Já os prazos para as concessões de 20 anos para o Aeroporto de Guarulhos, 25 anos para Brasília e 30 anos para Viracopos corroboraram as análises sobre o assunto realizadas na Nota Técnica nº 18/DERC/SPR/SAC-PR, de 27 de setembro de 2011. Fixados os prazos, foi definido o valor mínimo de Contribuição Fixa ao Sistema, conforme as estimativas dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental:

Tabela 1: Valores mínimos de contribuição fixa

Aeroporto	(R\$ milhões)
Brasília	582
Viracopos	1.471
Guarulhos	3.424

Além disso, o Conselho decidiu que poderia ser previsto, “adiconalmente, e observadas as especificidades de cada infraestrutura aeroportuária, o pagamento de Contribuição Variável ao Sistema, na forma estabelecida no Edital e no Contrato de Concessão”. Esse mecanismo foi utilizado para os três aeroportos, definindo-se percentuais sobre a receita bruta a serem pagos a título desta Contribuição[7].

Ainda de acordo com a Resolução CND, os valores arrecadados a título de Contribuição ao Sistema[8], tanto fixa quanto Variável, constituirão receita do FNAC, e serão destinados ao desenvolvimento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civis[9].

Outra regra importante trazida pelo CND foi a “participação de no mínimo 10%, no capital do consórcio, do operador aeroportuário, assim entendido como a pessoa jurídica a quem for conferido o direito de operar, direta ou indiretamente, o aeroporto.”

Além destas definições do CND, a concessão destes três aeroportos guarda diferenças significativas em relação ao modelo pioneiro utilizado para o ASGA. Isso porque, conforme já mencionado, tratava-se de um projeto *greenfield*, ou seja, um novo aeroporto a ser concedido. Já nos casos de Guarulhos, Viracopos e Brasília, além de constituírem elementos importantes no transporte aéreo brasileiro, como exposto anteriormente, já eram operados pela Infraero antes de sua concessão.

Por isso, diversos mecanismos foram analisados e definidos a fim de possibilitar a transferência das operações da Infraero para a nova sociedade, sua sócia majoritária. Foram então modeladas etapas de transição, tratando das formas para transferência dos ativos, da continuidade das obras em andamento, da sub-rogação de contratos, dos processos de desapropriação, entre outros.

Neste sentido, especial atenção foi conferida aos empregados da Infraero lotados nos respectivos aeroportos, a fim de minimizar os efeitos da transferência para os trabalhadores. Ao longo de todo o processo de concessão houve reuniões e trocas de informações periódicas com os representantes dos trabalhadores da Infraero, coordenadas pela Secretaria Geral da Presidência da República e com participação da SAC-PR e da Infraero. Deste trabalho resultaram as regras para a transição dos empregados, que foram incorporadas ao edital e ao contrato de concessão e também pactuadas em Termo Aditivo de Acordo Trabalhista firmado pela Infraero e representantes dos empregados em 6 de dezembro de 2011.

Em continuidade, no dia 15 de dezembro de 2011 foi publicado no Diário Oficial da União o Aviso de Licitação/Leilão[10] referente ao Edital nº 02/2011/ANAC, consequentemente divulgando-se as versões definitivas do Edital do Leilão, do Contrato de Concessão e seus Anexos no sítio eletrônico da ANAC, consolidando as alterações decorrentes da Audiência Pública e da fiscalização do 1º Estágio, de desestatização pelo TCU. A Sessão Pública de Leilão foi agendada para o dia 6 de fevereiro de 2012, na sede da BM&FBOVESPA em São Paulo.

A Infraero, que até a concessão operava 66 aeroportos, concentrando 97% do movimento de passageiros no Brasil, continuou a operar os demais aeroportos com 67% do movimento de passageiros. Além disso, passou a ser acionista das três concessões, com 49% do capital social de cada uma e participar da governança dos aeroportos na proporção de sua participação acionária nas concessionárias, com poder de decisão em temas relevantes, estabelecidos em acordos de acionistas firmados entre as partes.

Foram selecionadas algumas obras que já estavam em andamento e que continuariam a ser executadas pela Infraero até serem concluídas, além da desapropriação de áreas cujos decretos já tinham sido publicados. Após o período de transição, os novos empreendimentos e desapropriações passam a ser de responsabilidade das concessionárias.

Em 12 de janeiro de 2012, o BNDES divulgou a aprovação das condições de apoio para a concessão dos aeroportos de Guarulhos, Brasília e Viracopos^[11]. Segundo o Banco, a participação poderia ocorrer por meio de apoio corporativo (diretamente para as empresas), ou sob a forma de Project Finance, limitado a 80% do investimento total e 90% dos itens financeiráveis, de acordo com suas políticas operacionais, sendo 70% em TJLP e 20% em outras moedas, como Selic, IPCA e cesta de moedas, acrescidos de demais taxas.

Para a condução do certame, a ANAC instituiu, pela Portaria nº 2.591, de 29 de dezembro de 2011, Comissão Especial de Licitação. Durante o período para elaboração de propostas, a Comissão recebeu, por meio de correspondência e em via eletrônica, e respondeu cerca de 1.400 pedidos de esclarecimentos, que foram consolidados em ata, disponibilizados ao público e constituem parte integrante do Edital^[12].

Também foi realizada, no dia 20 de janeiro de 2012, Reunião de Esclarecimentos sobre dúvidas relativas aos procedimentos do Leilão previsto no Edital nº 02/2011 e em seu Anexo 1 – Manual de procedimentos do Leilão. A Reunião ocorreu na sede da BM&FBOVESPA em São Paulo e, na mesma data, no período da tarde, foram realizadas simulações da dinâmica do leilão para os interessados e para a imprensa.

Foram recebidos cinco pedidos de impugnação ao Edital[13] e os pleitos foram analisados pela Comissão Especial de Licitação, que rejeitou todos.

O leilão, realizado pela ANAC em 07 de fevereiro de 2012 e operacionalizado pela BM&FBOVESPA, durou cerca de três horas e foi disputado por 11 consórcios formados por 28 empresas, entre nacionais e estrangeiras. A disputa pelos três aeroportos ocorreu de forma simultânea, para estimular a competição.

Os três aeroportos foram arrematados pelo valor total de R\$ 24,5 bilhões, quase cinco vezes o valor mínimo total de R\$ 5,477 bilhões estipulado pelo Governo. As três propostas vencedoras, somadas, representavam a maior contribuição fixa ao sistema aeroportuário. Esse montante passa a ser recolhido em parcelas anuais, corrigidas pelo IPCA, de acordo com o prazo de concessão de cada aeroporto, em favor do FNAC.

A Sessão Pública de Abertura dos Volumes dos Documentos de Habilitação das proponentes classificadas em primeiro lugar foi realizada durante a Sessão Pública do Leilão[14], também na sede da BM&FBOVESPA. Os documentos foram analisados pela Comissão e, em 17 de fevereiro, foi publicada ata de julgamento confirmando a habilitação da primeira colocada em cada aeroporto.

Foi aberto período para vistas aos proponentes que participaram do leilão dos documentos referentes à proposta econômica e à habilitação, no período de 23 a 29 de fevereiro de 2012. Em 3 de abril, ocorreu a homologação do resultado e adjudicação do objeto do leilão pela Diretoria da ANAC. Por fim, os contratos foram assinados em 14 de junho de 2012.

c) Aeroportos Internacionais Tom Jobim, no Galeão/RJ, Tancredo Neves, em Confins/MG

Em 18 de janeiro de 2013, foi publicada a Resolução nº 2, do Conselho Nacional de Desestatização – CND, que propôs à Excelentíssima Senhora Presidenta da República a edição de Decreto autorizando não só à inclusão no PND dos aeroportos do Galeão/RJ e Confins/MG, mas também que a SAC-PR fosse designada como responsável pela condução e aprovação dos estudos prévios às concessões. Destacam-se os artigos 1º e 3º da mencionada Resolução que assim dispõem:

“Art. 1º Recomendar, para aprovação da Excelentíssima Senhora Presidenta da República, a inclusão no Programa Nacional de Desestatização – PND do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão – Antônio Carlos Jobim (SBGL), localizado no município do Rio de Janeiro, no Estado do Rio de Janeiro, e do Aeroporto Internacional Tancredo Neves (SBCF), localizado nos municípios de Confins e de Lagoa Santa, no Estado de Minas Gerais.”

“Art. 3º Recomendar que a SAC-PR seja designada como responsável pela condução e aprovação dos estudos, projetos, levantamentos ou investigações que subsídiam a modelagem da desestatização dos aeroportos constantes do art. 1º.”

Ressalta-se que tais atribuições foram ratificadas no art. 3º do Decreto nº 7.896, de 1º de fevereiro de 2013, que dispõe sobre a inclusão no PND dos citados aeroportos.

Assim foram elaboradas pela Secretaria três portarias que regulamentaram a matéria: a Portaria SAC-PR nº 9, de 29 de janeiro de 2013, que tornou públicos os procedimentos necessários para os interessados apresentarem estudos técnicos preparatórios à concessão dos aeroportos, bem como autorizou, de forma condicionada, a empresa Estruturadora Brasileira de Projetos S.A. (EBP) a desenvolver os estudos; a Portaria SAC-PR nº 31, de 27 de fevereiro de 2013, que autorizou, em caráter definitivo, a IQS Engenharia Ltda. e a Estruturadora Brasileira de Projetos S.A. (EBP) a desenvolverem estudos técnicos preparatórios à concessão dos aeroportos, dentre outras providências; e por fim, a Portaria SAC-PR nº 71, de 08 de maio de 2013, que dispõe sobre a seleção dos estudos técnicos preparatórios, tendo como empresa selecionada a EBP.

Em 29 de maio de 2013, a Diretoria Colegiada da ANAC aprovou a abertura de Audiência Pública para discussão da minutânea do Edital de Leilão e do Contrato de Concessão dos citados Aeroportos. Trata-se da Audiência Pública nº 05/2013/ANAC, que teve início em 1º de junho de 2013 e fim em 30 de junho do mesmo ano. Cumpre informar ainda que as sessões presenciais ocorreram nos dias 17 e 18 de junho de 2013, em Belo Horizonte/MG e no Rio de Janeiro/RJ, respectivamente.

Nesse contexto, todas as contribuições relativas à concessão dos mencionados aeroportos foram encaminhadas à ANAC para análise, o que foi devidamente realizado, conforme se pode verificar no relatório de análise das contribuições[15]. Em decorrência dessas contribuições, foram realizadas algumas alterações e melhorias nas minutas inicialmente publicadas.

Ademais, em 1º de agosto de 2013, a ANAC e SAC-PR entregaram formalmente os EVTEA para avaliação do Tribunal de Contas da União – TCU, no âmbito do 1º estágio de fiscalização, conforme disposto na Instrução Normativa TCU nº 27/1998. O Acórdão nº 2466/2013, publicado no Diário Oficial da União em 23 de setembro de 2013, aprovou com ressalvas, o primeiro estágio da avaliação da concessão sendo, posteriormente, complementado pelo Acórdão nº 2666/2013, publicado no Diário Oficial da União em 10 de outubro de 2013.

Com a publicação das versões finais do Edital e Contrato e seus respectivos anexos, em 03 de outubro de 2013 iniciou-se o prazo para pedidos de esclarecimentos, cujo termo final ocorreu em 17 de outubro de 2013. Ato contínuo, em 05 de novembro de 2013, foi publicada a Ata com os esclarecimentos ao Edital e Contrato de Concessão no sítio eletrônico da ANAC.

No dia 06 de novembro de 2013, foi realizada Reunião de Esclarecimentos sobre dúvidas relativas aos procedimentos do Leilão, previstá no Edital nº 01/2013. A Reunião ocorreu na sede da BM&FBOVESPA em São Paulo e, na mesma data, foram realizadas simulações da dinâmica do leilão para os interessados e para a imprensa.

O leilão, realizado pela ANAC e operacionalizado pela BM&FBOVESPA, ocorreu em 22 de novembro de 2013, sendo disputado por 5 consórcios formados por empresas nacionais e estrangeiras. A disputa pelos dois aeroportos ocorreu de forma simultânea, para estimular a competição. O certame aconteceu nove meses após a decisão do Governo de incluir os aeroportos no PND por meio do Decreto nº 7.896, de 1º de fevereiro de 2013.

Os Consórcios Aeroportos do Futuro (Odebrecht e CHANGI) e AEROBRASIL (CCR e Zurique/Munich Airport) foram os vencedores do certame para exploração dos aeroportos do Galeão e de Confins, respectivamente. Os dois aeroportos foram arrematados pelo valor total de R\$ 20.838.888.000[16], valor que representa um ágio de 251,74% em relação ao valor mínimo fixado pelo governo, de R\$ 5,9 bilhões. As duas propostas vencedoras, somadas, representaram a maior contribuição fixa ao sistema aeroportuário. De fato, esse montante será recolhido em parcelas anuais, corrigidas pelo IPCA, de acordo com o prazo de concessão de cada aeroporto, em favor do FNAC, e será aplicado exclusivamente no desenvolvimento e fomento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil.

No dia 25 de novembro de 2013, foi realizada Sessão Pública de Abertura dos Volumes dos Documentos de Habilitação das proponentes classificadas em primeiro lugar na Sessão Pública do Leilão[17], também na sede da BM&FBOVESPA. Os documentos foram analisados pela Comissão e, em 09 de dezembro de 2013, foi publicada ata de julgamento confirmando a habilitação da primeira colocada em cada aeroporto[18].

Os contratos foram assinados em 2 de abril de 2014 (para o Aeroporto do Galeão) e 7 de abril de 2014 (para o Aeroporto de Confins), tendo sido emitida a Ordem de Serviço no dia 7 de abril para os dois aeroportos. Após os estágios de transição em que a Infraero permaneceu operando o aeroporto, as novas concessionárias assumiram os ativos (ainda com o acompanhamento da Infraero) em outubro de 2014, iniciando o estágio final da transferência dos aeroportos, que foi concluído em janeiro de 2015 para Confins e em fevereiro de 2015 para o Galeão.

2.3. Panorama da atual rodada de concessões aeroportuárias

A concessão dos Aeroportos Internacionais de Salvador/BA - Deputado Luís Eduardo Magalhães; Florianópolis/SC - Hercílio Luz; Fortaleza/CE - Pinto Martins; e Porto Alegre/RS - Salgado Filho foi anunciada pelo Governo Federal em 9 de junho de 2015, no âmbito da segunda fase do Plano de Investimentos em Logística (PIL 2).

Em seguida, em 26 de junho de 2015, o CND publicou a Resolução nº 6/2015 (página 8, seção 1, do Diário Oficial da União), propondo a edição de Decreto Presidencial para inclusão dos referidos Aeroportos no PND, bem como outras recomendações e premissas destinadas a nortear o processo.

Acolhidas, as recomendações presentes na Resolução foram levadas a efeito por meio do Decreto nº 8.517, de 10 de setembro de 2015, que designou a ANAC como responsável pela execução e acompanhamento desse processo de desestatização, sob a supervisão da SAC-PR. Esta, por seu turno, ficou responsável pela condução e aprovação dos estudos, projetos, levantamentos ou investigações que subsidiem o processo de desestatização dos aeroportos.

Nesse sentido, após a devida instrução do procedimento para apresentação, análise e seleção dos estudos, projetos, levantamentos ou investigações que subsidiem a modelagem da desestatização dos aeroportos, a SAC-PR publicou, no Diário Oficial da União, o Edital nº 01, de 03 de dezembro de 2015 e o Edital nº 02, de 11 de dezembro de 2015, aprovando os estudos técnicos preparatórios à concessão dos aeroportos e estabelecendo o valor para eventual resarcimento dos mesmos.

Em cumprimento às disposições da IN-TCU 27/1998, os Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) relativos ao primeiro estágio da fiscalização do processo de concessão para ampliação, manutenção e exploração dos Aeroportos de Salvador/BA, Florianópolis/SC, Fortaleza/CE, e Porto Alegre/RS foram encaminhados ao Tribunal de Contas da União – TCU em 17/12/2015. Os estudos também foram encaminhados à ANAC por meio do Ofício nº 671/SAC-PR.

Na sequência, foram submetidas as minutas dos documentos jurídicos da concessão dos aeroportos supracitados (Edital de Leilão, Contrato de Concessão e respectivos anexos) ao processo de Audiência Pública pela ANAC, a fim de dar publicidade do certame a toda a sociedade, e de colher contribuições para o aperfeiçoamento do modelo de delegação. A Audiência Pública nº 09/2016 foi aberta em 06 de maio de 2016, cujo Aviso de Abertura foi publicado no Diário Oficial da União na mesma data. Sua duração foi de 45 dias, com cinco sessões presenciais realizadas nos meses de maio e junho em Pôrto Alegre, Salvador, Florianópolis, Fortaleza e Brasília.

Na sequência, tendo em vista alterações propostas pelo Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MPTA) e ajustes regulatórios propostos pela área técnica da ANAC, alguns pontos foram submetidos à Audiência Pública nº 24/2016, entre 28 de outubro e 07 de novembro de mesmo ano.

Vale ressaltar que os empreendimentos públicos federais supracitados foram objeto de aprovação pelo Conselho do Programa de Parceria de Investimentos da Presidência da República (PPI) por meio da Resolução do Conselho do PPI nº 5, de 13 de setembro de 2016, que por sua vez, foram submetidos à deliberação do Sr. Presidente da República para a qualificação de que trata o inciso II do art. 4º da Medida Provisória nº 727[19], de 2016, dada por meio do Decreto nº 8.916, de 25 de novembro de 2016.

A Sessão Pública do Leilão teve início às 10 horas do dia 16 de março de 2017 e foi conduzida pela BM&FBOVESPA, em São Paulo/SP. O valor total final a ser pago a título de Contribuição Fixa pelas concessionárias será de R\$ 3,72 bilhões, 23% a mais do que o valor de R\$ 3,01 bilhões inicialmente estabelecido no edital. Na data da assinatura do contrato, as licitantes vencedoras pagarão um total de R\$ 1,46 bilhão, correspondente à soma dos lances finais vencedores. Pela primeira vez nas concessões de aeroportos o modelo prevê uma arrecadação maior no início das concessões (lance mínimo de 25% do valor total previsto para contribuição fixa). O restante será

recolhido em favor do Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC) em parcelas anuais, a partir do 6º ano da data de eficácia do contrato (cinco anos de carência), sendo escalonados do 6º ao 10º ano, quando assumem o valor máximo. Serão ainda corrigidas pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE), de acordo com o prazo de concessão de cada aeroporto.

Além do pagamento pela outorga fixa, o contrato de concessão prevê ainda o pagamento da Contribuição Variável, correspondente ao montante anual em reais resultante da aplicação de alíquota de 5% sobre a totalidade da receita bruta da Concessionária e de suas eventuais subsidiárias integrais.

O Aeroporto Internacional de Salvador/BA foi arrematado pela Vinci Airports (operadora aeroportuária francesa), por R\$ 1,59 bilhão. O lance mínimo do leilão era de 310 milhões. A oferta vencedora foi de R\$ 660 milhões, representando um ágio de 113% sobre o valor inicial estipulado.

A Fraport AG Frankfurt Airport Services, da Alemanha, venceu a concessão do Aeroporto Internacional de Porto Alegre/RS e terá de pagar o total de R\$ 382 milhões até o final da concessão pelo aeroporto. O lance mínimo do leilão era de R\$ 31 milhões. A oferta foi de R\$ 290 milhões e representou um ágio de 852% sobre o valor estipulado para o mínimo.

O Aeroporto Internacional de Fortaleza/CE também foi arrematado pela Fraport, que pagará pelo aeroporto 1,505 bilhão até o final da concessão. O lance mínimo do leilão era de R\$ 360 milhões. A Fraport ofereceu R\$ 425 milhões e levou o aeroporto com ágio de 18% em relação ao valor estipulado para o lance mínimo.

Por fim, o vencedor do Aeroporto Internacional de Florianópolis/SC foi a operadora suíça Zurich International Airport AG, que pagará até o final da concessão o total de R\$ 241 milhões. O lance mínimo do leilão era de pouco menos de R\$ 53 milhões. A oferta vencedora foi de R\$ 83 milhões representando um ágio de cerca de 58% sobre o valor estipulado para a oferta mínima.

Os quatro aeroportos respondem por 11,6% dos passageiros, 12,6% das cargas e 8,6% das aeronaves do tráfego aéreo brasileiro. Os valores mínimos a serem pagos pela outorga dos quatro aeroportos previstos no edital para o leilão (valor da contribuição fixa) somam R\$ 3,01 bilhões.

[1] Fonte: Estudo de Reestruturação da Infraero, 2010. Obs: até 2009 dados reais, de 2010 em diante dados estimados.

[2] Disponível em http://www2.anac.gov.br/concessoes/Edital%20CPE%200001_2011.pdf

[3] Mais informações na página da Audiência no sítio a ANAC, disponível no endereço <http://www2.anac.gov.br/transparencia/audienciaPublicasEncerradas2011.asp>

[4] Aviso de sessão presencial disponível em:

http://www2.anac.gov.br/transparencia/audiencia/aud16_2011/Aviso%20de%20Sessao%20Presencial.pdf

[5] Relatório de Análise das Contribuições disponível em http://www2.anac.gov.br/GRU-VCP-BSB/arquivos/Relatorio_AP_Presencial_Eletronico_2011_GRUVCPBSB.pdf

[6] A SAC analisou diversos destes aspectos na Nota Técnica nº 25/DÉOUT/DERC/SPR/SAC-PR, de 9 de dezembro de 2011.

[7] Conforme Nota Técnica nº 19 /DERC/SPR/SAC-PR

[8] As Contribuições ao Sistema têm embasamento legal no Decreto nº 7.624/11:

“Art. 11. (...)

§ 1º Na hipótese de concessão comum, será utilizado como critério de julgamento da licitação o maior valor em moeda corrente nacional oferecido ao poder concedente como contrapartida da concessão, no montante e periodicidade determinados na forma do edital, sem prejuízo de eventual estipulação, no contrato de concessão, de pagamento de parcela variável ao poder concedente.”

[9] Este dispositivo deve ser observado em conjunto com o Art. 12 do Decreto nº 7.624/11:

“Art. 12. Nos casos das concessões realizadas pela União, os recursos indicados no § 1º do art. 11 constituirão receita do Fundo Nacional de Aviação Civil - FNAC.”

[10] Disponível em http://www2.anac.gov.br/transparencia/audiencia/aud16_2011/Edital%20-%20Aviso%20de%20leilao%20-%20GRU-VCP-BSB.pdf

[11] Disponível em:

http://www.bnDES.gov.br/SiteBNDES/bnDES.bnDES_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2012/logistica/20120119_aeroportos.html

[12] A ata de esclarecimentos está disponível em <http://www2.anac.gov.br/GRU-VCP-BSB/arquivos/Ata%20de%20esclarecimentos%20-%20Reuniao%20de%20Esclarecimentos.pdf>

[13] O procedimento para pedido de impugnação ao Edital foi disciplinado em seu item 1.18:

“1.18. Eventual impugnação deste Edital deverá ser protocolada na sede da ANAC até 5 (cinco) dias úteis antes da data estabelecida para a entrega dos envelopes descritos no item 5.1, sob pena de decadência do direito.”

[14] Ata disponível em: <http://www2.anac.gov.br/GRU-VCP-BSB/arquivos/Ata%20da%20Sessao%20Publica%20de%20Abertura%20dos%20Documentos%20de%20Habilitacao.pdf>

- [15] http://www2.anac.gov.br/Concessoes/galeao_confins/
- [16] http://www2.anac.gov.br/concessoes/Comunicado/Comunicado_Relevante_11_2013.pdf
- [17] http://www2.anac.gov.br/Concessoes/galeao_confins/arquivos/Ata_de_reuniao.pdf
- [18] http://www2.anac.gov.br/Concessoes/galeao_confins/arquivos/ata_11_reuniao.pdf
- [19] convertida na Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016

3. ANÁLISE

Feitos os relatos introdutórios, procede-se à análise do conteúdo do Relatório nº 19/2016 supracitado.

Face às competências desse Departamento de Regulação e Concorrência da Aviação Civil – DERC, conforme já apresentado, e considerando o conteúdo do Relatório da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal, esta nota técnica tratará somente da recomendação constante no item 1) do Relatório, cujo teor está reproduzido a seguir:

(...) “Assim, em função da presente avaliação do Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional, e com fundamento nas sugestões dos especialistas ouvidos nas audiências públicas, a Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal encaminha ao Poder Executivo as recomendações a seguir.

À Secretaria de Aviação Civil do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil:

1) estudo para concessão em bloco de aeroportos nacionais e regionais e, com base nesse estudo, a licitação de um bloco de aeroportos como projeto piloto, para avaliação dessa política como alternativa complementar ao PDAR.”

No tocante à recomendação exposta, este Departamento vem estudando alternativas para o formato das próximas rodadas de concessões de aeroportos, inclusivé a de concessão em blocos, conforme sugerido. Nessa esfera, alguns dos elementos que estão sendo analisados para subsidiar o governo na decisão para as próximas rodadas de concessões estão: os critérios para formação dos blocos (localização geográfica, número mínimo de voos regulares autorizados nos últimos anos, atual operador), viabilidade econômico-financeira e o impacto financeiro na Infraero (e, portanto, nas contas da União). Para tanto, estão sendo considerados, entre outros, a expectativa de receita com o pagamento a título de outorga, os montantes previstos para investimentos por particulares (e que, portanto, deixam de ser gastos pela União) e para o pagamento de programas de adequação de efetivos da Infraero (PDV, por exemplo), quando for o caso.

Este DERC entende que a alternativa de concessões em blocos é viável do ponto de vista político e regulatório, e que algumas das vantagens a serem percebidas com sua execução seriam: a sustentabilidade da rede de aeroportos brasileiros como um todo; a celeridade para o programa de concessões (e para melhoria verificada na prestação dos serviços pelos aeroportos^[1]), e a total desoneração por parte do poder público na realização de investimentos; além de potenciais ganhos de escala.

Dessa forma, as concessões em blocos de aeroportos potencializariam os ganhos à sociedade do programa de concessões, levando à ampliação da infraestrutura e adequação da qualidade dos serviços a uma quantidade maior de aeroportos e de forma mais célere. Sob a ótica do Plano de Aviação Regional, vislumbra-se que a concessão em blocos poderia encurtar distâncias entre duas importantes fases do processo: a adequação da infraestrutura aeroportuária e a sua gestão e operação.

Também não se vislumbra empecilhos técnicos à adaptação do atual modelo de concessões individuais de aeroportos para sua variante em blocos. De fato, a maior preocupação nesse tipo de concessão conjunta é de se que se alinhem os incentivos para que o concessionário não se dedique apenas aos ativos mais rentáveis, em detrimento daqueles com menor capacidade financeira. No caso dos aeroportos, existem parâmetros regulatórios que podem ser adequados para alinhar esses incentivos, como o Fator Q (bonificação ou penalização tarifária em função da qualidade observada na prestação dos serviços aeroportuários) e a aplicação de multas, além de outras penalidades. Assim, descumprimentos contratuais ou a verificação da prestação dos serviços em um aeroporto regional em níveis inferiores aos considerados adequados repercutiriam em desconto tarifário e penalidades aplicáveis a todos os aeroportos daquele bloco.

Com efeito, a experiência internacional com blocos tem apresentado resultados positivos, com algumas ressalvas. México e Colômbia, por exemplo, tiveram êxito nas concessões cujos blocos previam pelo menos um aeroporto com mais de um milhão de passageiros/ano.

Apesar de todo o exposto, incontroversa é a necessidade de uma decisão por parte do Governo Federal para dar sequência ao vultoso processo de concessão de aeroportos públicos brasileiros. Para tanto, os aeroportos deverão ainda ser objeto de inclusão no PND, regido pela Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997, bem como de qualificação no PPI, na forma do art. 4º, caput, inciso II, da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, mediante edição de Decreto. Ademais, deverão ser seguidas as etapas mencionadas anteriormente, nos moldes do que ocorreu com os quatro aeroportos da última rodada de concessões e em linha com as orientações da Política Nacional de Aviação Civil – PNAC, instituída pelo Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009.

Somente após a decisão do governo, consubstanciada na publicação de Decreto, este Departamento poderá dar sequência a uma nova rodada de concessões que inclui, entre outros, a condução (seleção, aprovação e submissão ao TCU) dos estudos, projetos, levantamentos ou investigações que subsidiarão a modelagem da desestatização dos aeroportos (EVTEA) e a prestação de subsídios à abertura de audiência pública por parte da Anac, conforme descrito nas rodadas anteriores.

Por fim, frise-se ainda que, conforme mencionado anteriormente, restou estabelecido ao Conselho do PPI exercer as funções atribuídas ao Conselho Nacional de Desestatização (CND) pela Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997. Desse modo, compete ao CPPI a decisão de quais aeroportos incluir nas próximas rodadas.

[1] Ratificada pela satisfação dos consumidores finais, em comparação com aeroportos operados por entes públicos.

4. CONCLUSÃO

A presente Nota Técnica buscou trazer elementos para subsidiar a análise da recomendação trazida no item “1” do Relatório nº 19/2016 da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal, face às competências desse departamento e de cada ente da administração pública atuante no processo de concessão de aeroportos públicos.

Nesse sentido, informou-se, inicialmente, o arcabouço institucional e regulatório que normatiza o processo de concessão. Posteriormente, fez-se uma breve recapitulação das concessões já em curso, bem como do panorama da última rodada de concessões aeroportuárias. Por fim, foram trazidos alguns dos elementos que estão sendo analisados para subsidiar o Governo Federal na decisão para as próximas rodadas de concessões.

Sobre a recomendação de que seja realizado *estudo para concessão em bloco de aeroportos nacionais e regionais e, com base nesse estudo, a licitação de um bloco de aeroportos como projeto piloto*, não foram identificados quaisquer elementos dentro do marco regulatório setorial que pudessem impedir a execução da recomendação. Salienta-se, contudo, a necessidade de uma decisão por parte do Governo na seleção dos aeroportos candidatos, de modo a dar sequência ao que se tem mostrado, até aqui, exitoso processo de concessões aeroportuárias.

Prestadas essas informações, este DER/C/SPR sugere o envio de cópia da presente Nota Técnica para a Secretaria de Política Regulatória, para as providências cabíveis.

À apreciação superior.



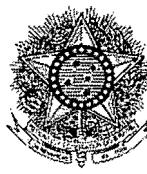
Documento assinado eletronicamente por **Michele Nunes Freires Cerqueira**, Analista de Infraestrutura, em 21/03/2017, às 16:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por **Antonio Maria Esposito Neto**, Diretor do Departamento de Regulação e Concorrência da Aviação Civil, em 23/03/2017, às 12:37, 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&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0302676** e o código CRC **67890C94**.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
PRIMEIRA-SECRETARIA

Ofício 1^aSec/RI/I/nº 2313 /18

Brasília, 26 de junho de 2018.

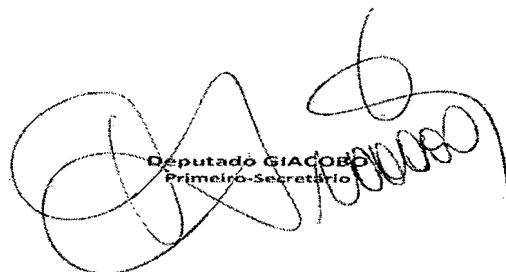
Exmo. Senhor Deputado
FELIPE CARRERAS
Gabinete 583 – Anexo 3

Assunto: **resposta a Requerimento de Informação**

Senhor Deputado,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do Aviso nº 50/2018/ASPAR/GM/MTPA, de 14 de junho de 2018, do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, em resposta ao **Requerimento de Informação nº 3.514 de 2018**, de sua autoria.

Atenciosamente,



Deputado GIACOBO
Primeiro-Secretário

RECEBI NESTA DATA A PRESENTE DOCUMENTAÇÃO.
EM <u>26/06/2018</u>
Nome por extenso e legível:
<u>Tâmaras Kadine</u>
Ponto: <u>258 137</u>



Documento : 7795 - 1/LMR