



MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA

SECRETARIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS REGULATÓRIAS

NOTA TÉCNICA Nº 28/2020/DPR/SAC

Brasília, 12 de março de 2020.

PROCESSO Nº 50000.013398/2020-74

INTERESSADO: DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS REGULATÓRIAS - DPR/SAC

Assunto: Apresentação de subsídios para inclusão de oito aeroportos outorgados a municípios do Estado do Amazonas no Programa Nacional de Desestatização (PND) e respectiva qualificação para concessão dos serviços públicos para a ampliação, manutenção e exploração dos aeroportos por meio de contratos de parcerias com o setor privado no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos - PPI.

Anexos:

- I - Minuta de Resolução CPPI (SEI nº 2784127);
- II - Minuta de Decreto Presidencial (SEI nº 2785048);
- III - Formulário de Apresentação de Proposta de Projeto para Parceria (SEI nº 2792739); e
- IV - Apresentação do Projeto (SEI nº 2794360).

1. INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica tem como objetivo apresentar subsídios ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (CPPI) para a qualificação para concessão em bloco dos serviços públicos para a ampliação, manutenção e exploração dos 8 (oito) aeroportos destacados na tabela 1 abaixo, atualmente operados pelos municípios onde estão localizados, todos no Estado do Amazonas (AM), por meio de contratos de parcerias com o setor privado no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos - PPI, conforme competência conferida a este Ministério Setorial pelo art. 11 da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, e posterior inclusão dos ativos no Programa Nacional de Desestatização (PND), de acordo com os procedimentos instituídos pela Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997.

Tabela 1: Proposição do Bloco: Aeroportos

CÓDIGO ICAO	Nome do Aeroporto
SWPI	Aeroporto de Parintins
SWCA	Aeroporto de Carauari
SWKO	Aeroporto de Coari
SWEI	Aeroporto de Eirunepé
SBUA	Aeroporto de São Gabriel da Cachoeira
SWBC	Aeroporto de Barcelos
SWLB	Aeroporto de Lábrea
SWMW	Aeroporto de Maués

O transporte aéreo, promotor de integração nacional e forte indutor de crescimento econômico regional, demonstra importância singular para a Região Amazônica, caracterizada por grande extensão territorial e ausência de múltiplos modais de transporte. Tendo em vista sua restritiva acessibilidade e seus aspectos socioeconômicos, a Amazônia Legal tem recebido destacada atenção no desenvolvimento das políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento da aviação regional. Cita-se, como exemplo, a previsão legal da possibilidade de estabelecimento, pela autoridade de aviação civil, de regulamentos específicos para a Amazônia Legal, adequados às condições locais desses aeródromos públicos e voltados à promoção do fomento regional, integração social, atendimento de comunidades isoladas, acesso à saúde e apoio a operações de segurança.

Sem embargo, enfrenta-se, atualmente, baixa disponibilidade de transporte aéreo para as comunidades amazônicas. Somando-se a isso, são recorrentes os pleitos endereçados a esta SAC por órgãos de governo de municípios e do próprio Estado do Amazonas, bem como por parlamentares, com vistas à realização de obras estruturantes em aeródromos da região ou à disponibilização de mão de obra capacitada, entre outros. Nesse contexto, importante ressaltar a dificuldade dos estados e municípios em acessar recursos do Fundo Nacional de Aviação Civil - FNAC para a adequação e expansão das infraestruturas aeroportuárias regionais.

Nesse cenário, considerando o relevante papel dos aeródromos regionais na construção da malha aeroportuária nacional e que, no caso específico, essas infraestruturas não geram receitas tarifárias suficientes para financiar a manutenção e a expansão necessárias, espera-se que a parceria público privada proposta seja capaz de proporcionar uma gestão mais dinâmica, flexível e eficiente a esse conjunto de ativos.

Assim, tendo em vista as ações empreendidas pelo Governo Federal para o desenvolvimento da infraestrutura aeroportuária em parceria com o setor privado nos últimos anos, em consonância com a Política Nacional de Aviação Civil (PNAC), instituída pelo Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009, e considerando-se a necessidade de investimentos públicos voltados à modernização, manutenção e gestão dos aeroportos regionais do Estado do Amazonas, muitas vezes operados de forma precária, objetiva-se com esta nota técnica apresentar subsídios ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República para que considere a inclusão desse projeto na carteira do Programa de modo a viabilizar a celebração de contratos de parceria com o setor privado para concessão dos serviços públicos de infraestrutura aeroportuária dos ativos relacionados na tabela 1, na modalidade patrocinada, visando o desenvolvimento da aviação civil regional.

Antes, porém, 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.

2. 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 então chamado Programa de Privatização, 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 ambiente institucional e do arcabouço administrativo envolvidos nos 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 inclusão de um aeroporto 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 (SBBR), Viracopos/SP (SBKP) e Guarulhos/SP (SBGR), mediante o Decreto nº 7.531, de 21 de julho de 2011. Na sequência, 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 (SBPA) e Florianópolis/SC (SBFL), mediante o Decreto nº 8.517, de 10 de setembro de 2015; e, ainda, o Aeroporto Internacional Marechal Rondon (Aeroporto de Cuiabá/MT - SBCY), por meio do Decreto nº 8.710, de 14 de abril de 2016.

Foram incluídos também no Programa, mediante o Decreto nº 9.180, de 24 outubro de 2017, outros 13 aeroportos, quais sejam: 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).

Por fim, por meio do Decreto nº 9.972, de 14 de agosto de 2019, foram incluídos ainda no PND os aeroportos de: Curitiba/PR - Afonso Pena (SBCT), Foz do Iguaçu/PR - Cataratas (SBFI), Navegantes/SC - Ministro Victor Konder (SBNF), Londrina/PR - Governador José Richa (SBLO), Joinville/SC - Lauro Carneiro de Loyola (SBJV), Bacacheri/PR (SBBI), Pelotas/RS (SBPK), Uruguaiana/RS - Rubem Berta (SBUG), Bagé/RS - Comandante Gustavo Kraemer (SBBG), Manaus/AM - Eduardo Gomes (SBEG), Porto Velho/RO - Governador Jorge Teixeira de Oliveira (SBPV), Rio Branco/AC - Plácido de Castro (SBRB), Boa Vista/RR - Atlas Brasil Cantanhede (SBBV), Cruzeiro do Sul/AC (SBCZ), Tabatinga/AM (SBTT), Tefé/AM (SBTF), Goiânia/GO - Santa Genoveva (SBGO), São Luís/MA - Marechal Cunha Machado (SBSL),

Teresina/PI - Senador Petrônio Portella (SBTE), Palmas/TO - Brigadeiro Lysias Rodrigues (SBPJ), Petrolina/PE - Senador Lino Coelho (SBPL) e Imperatriz/MA - Prefeito Renato Moreira (SBIZ).

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.

[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 81, de 20/06/2018, que dispõe sobre a fiscalização pelo TCU dos processos de desestatização.

3. ASPECTOS LEGAIS

No contexto do PND, esta seção destacará o marco regulatório do setor, mediante breve síntese do arcabouço legal, apontará também os agentes envolvidos e as diretrizes governamentais tanto para a formulação de políticas públicas quanto para a regulação da concessão de infraestrutura aeroportuária.

3.1. 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 disposto 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 nosso)

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

"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 das infraestruturas aeroportuárias, as concessões são regulamentadas pelo Decreto nº 7.624, de 22 de novembro de 2011, o qual dispõe sobre as condições de exploração pela iniciativa privada da infraestrutura aeroportuária por meio de concessão e, entre outras providências, define as regras aplicáveis aos editais e contratos.

Adicionalmente, a Portaria SAC-PR nº 183, de 14 de agosto, de 2014, que aprovou o Plano Geral de Outorgas (PGO) para a exploração de aeródromos civis públicos, estabelece os critérios para exploração de aeródromos por meio de concessão no Art. 7º, transscrito a seguir:

"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."*

Ademais, 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;
- IV - **Subsistema Aeroportuário 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)

As normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios foram disciplinadas, especificamente, pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Referida Lei apresenta a definição de Parceria Público-Privada, suas diferentes modalidades, valor e prazo mínimo para o contrato, diretrizes para contratação, cláusulas essenciais dos contratos, opções de garantia de pagamento da contraprestação pecuniária do parceiro público, dentre outras disposições, vejamos:

Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para licitação e contratação de **parceria público-privada** no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Esta Lei aplica-se aos órgãos da administração pública direta dos Poderes Executivo e Legislativo, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. [\(Redação dada pela Lei nº 13.137, de 2015\)](#)

Art. 2º **Parceria público-privada** é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º **Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995,** quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

§ 3º Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a [Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 4º É vedada a celebração de contrato de parceria público-privada:

- I - cujo valor do contrato seja inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais); [\(Redação dada pela Lei nº 13.529, de 2017\)](#)
- II - cujo período de prestação do serviço seja inferior a 5 (cinco) anos; ou
- III - que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Art. 3º As concessões administrativas regem-se por esta Lei, aplicando-se-lhes adicionalmente o disposto nos [arts. 21, 23, 25 e 27 a 39 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), e no [art. 31 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995](#). [\(Regulamento\)](#)

§ 1º As concessões patrocinadas regem-se por esta Lei, aplicando-se-lhes subsidiariamente o disposto na [Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), e nas leis que lhe são correlatas. [\(Regulamento\)](#)

§ 2º As concessões comuns continuam regidas pela [Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), e pelas leis que lhe são correlatas, não se lhes aplicando o disposto nesta Lei. (grifamos)

Importante destacar que, nos termos da Lei, entende-se que a parceria ora proposta constitui uma concessão patrocinada, por envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

Referida lei determina ainda que a licitação para contratação das PPPs seja na modalidade concorrência e estabelece outras condições, dentre as quais se destacam a necessidade de fundamentação em estudo técnico, conveniência e oportunidade da contratação da PPP,

e cálculo de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato, conforme disposto no art. 10 da norma:

Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência, estando a abertura do processo licitatório condicionada a:

I – autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre:

- a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada;
- que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais previstas no Anexo referido no [§ 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa; e
- quando for o caso, conforme as normas editadas na forma do art. 25 desta Lei, a observância dos limites e condições decorrentes da aplicação dos [arts. 29, 30 e 32 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), pelas obrigações contraídas pela Administração Pública relativas ao objeto do contrato;

II – elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada;

III – declaração do ordenador da despesa de que as obrigações contraídas pela Administração Pública no decorrer do contrato são compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias e estão previstas na lei orçamentária anual;

IV – estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração Pública;

V – seu objeto estar previsto no plano plurianual em vigor no âmbito onde o contrato será celebrado;

VI – submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias para recebimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos 7 (sete) dias antes da data prevista para a publicação do edital; e

VII – licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, na forma do regulamento, sempre que o objeto do contrato exigir.

§ 1º A comprovação referida nas alíneas b e c do inciso I do caput deste artigo conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, observadas as normas gerais para consolidação das contas públicas, sem prejuízo do exame de compatibilidade das despesas com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 2º Sempre que a assinatura do contrato ocorrer em exercício diverso daquele em que for publicado o edital, deverá ser precedida da atualização dos estudos e demonstrações a que se referem os incisos I a IV do caput deste artigo.

§ 3º As concessões patrocinadas em que mais de 70% (setenta por cento) da remuneração do parceiro privado for paga pela Administração Pública dependerão de autorização legislativa específica.

§ 4º Os estudos de engenharia para a definição do valor do investimento da PPP deverão ter nível de detalhamento de anteprojeto, e o valor dos investimentos para definição do preço de referência para a licitação será calculado com base em valores de mercado considerando o custo global de obras semelhantes no Brasil ou no exterior ou com base em sistemas de custos que utilizem como insumo valores de mercado do setor específico do projeto, aferidos, em qualquer caso, mediante orçamento sintético, elaborado por meio de metodologia expedita ou paramétrica. ([Incluído pela Lei nº 12.766, de 2012](#)).

Ressalta-se que, conforme disposto no parágrafo 3º, diante das estimativas iniciais da modelagem econômico financeira elaborada por esta SAC para embasar o projeto, a parceria ora pretendida dependerá de prévia autorização legislativa, considerando que o valor da contraprestação pecuniária a ser pago pela Administração Pública excederá o teto de 70% da remuneração prevista do parceiro privado.

3.2. Competências

Inicialmente, cumpre ressaltar que 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, 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 - CPPI, com as seguintes competências: [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 922, de 2020\)](#)

(...)

V - exercer as funções atribuídas:

(...)

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

Em atendimento ao estabelecido no parágrafo único do art. 7º da Lei 13.334, de 2017, o Decreto nº 10.245, de 18 de fevereiro de 2020, dispôs, entre outros, sobre a composição do Conselho do PPI. Conforme art. 3º da norma, são membros do CPPI: o Ministro de Estado da Economia, que o presidirá; os ministros de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, da Infraestrutura, de Minas e Energia, do Meio Ambiente, do Desenvolvimento Regional e da Secretaria de Governo da Presidência da República; e pelos Presidentes do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (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, utilizando-se do que dispõe o art. 12 do texto legal para estruturação dos projetos:

"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.

Art. 12. Para a estruturação dos projetos que integrem ou que venham a integrar o PPI, o órgão ou entidade competente poderá, sem prejuízo de outros mecanismos previstos na legislação:

- I - utilizar a estrutura interna da própria administração pública;
- II - contratar serviços técnicos profissionais especializados;
- III - abrir chamamento público;"

Por sua vez, 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 (MTPA), conforme disposto no Inciso I, do art. 6º, da mesma lei. Suas atribuições foram definidas ainda pela Lei nº 13.502, de 2017.

Na sequência, a Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, convertida na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, transformou o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil no Ministério da Infraestrutura (Minfra), cuja estrutura regimental foi dada por último pelo Anexo I do Decreto nº 10.368, de 22 de maio de 2020. O normativo estabeleceu como competência da Secretaria Nacional de Aviação Civil (SAC), propor, apoiar e acompanhar as parcerias com a iniciativa privada relativas às infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil:

Art. 14. À Secretaria Nacional de Aviação Civil compete:

(...)

IX - propor, apoiar e acompanhar as parcerias com a iniciativa privada relativas às infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil;

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:

(...)

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

Por fim, o TCU realiza a fiscalização dos processos de desestatização no âmbito da União em observância ao seu regimento interno:

"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 deve seguir o disposto na Instrução Normativa (IN) nº 81/2018, que revogou a IN 27/1998, instituindo novo modelo de fiscalização dos processos de desestatização realizados pelo Poder Público. Entre as mudanças, o novo modelo prevê o fim dos múltiplos estágios de acompanhamento dos processos e determina que, para fins de planejamento das ações de controle, os órgãos gestores dos processos de desestatização enviarão o extrato contendo as informações necessárias ao Tribunal com antecedência mínima de 150 dias da data prevista para a publicação do edital. Essas informações incluem descrição do objeto da licitação, previsão de investimentos, relevância, localização dos empreendimentos e cronograma do processo licitatório. Para o envio da documentação ao Tribunal a antecedência mínima é de 90 dias em relação à publicação do edital licitatório.

3.3. 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. Em especial, para os oito aeroportos de que trata a presente nota técnica, espera-se com a transferência da operação ao ente privado, que assume ainda a realização de investimentos para ampliação e manutenção das infraestruturas disponíveis, a promoção da melhoria na qualidade do serviço de infraestrutura e operação aeroportuária, possibilitando a ampliação do serviço de transporte aéreo a populações mais isoladas, cujo atendimento, muitas vezes, é a única alternativa ao transporte de passageiros hidroviário, que pode se prolongar por dias.

Feita essa contextualização inicial, esta Nota buscará apresentar subsídios ao CPPI, para que, nas funções assumidas pelo CND, proponha ao presidente da república a inclusão no PND dos aeroportos constantes na tabela 1 bem, como sua qualificação para a execução por meio de contratos de parcerias com o setor privado no âmbito do PPI, nos moldes do que dispõe a Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016.

4. PROPOSIÇÃO DE AEROPORTOS PARA INCLUSÃO NO PND E QUALIFICAÇÃO NO PPI

Apresentado o marco regulatório que normatiza o processo de inclusão de aeroportos no PND, apresenta-se na presente seção elementos que subsidiarão o CPPI no âmbito de sua competência de propor ao Presidente da República a inclusão de aeroportos nesta que pretende ser a Primeira Rodada de licitação para contratação de parceria público-privada federal do setor aeroportuário.

Para consecução dos objetivos mais gerais do programa de concessão que se pretende adotar, serão abordados na presente Nota Técnica temas como a atual condição operacional desses aeroportos, quase sempre sem recursos suficientes para manter pessoal próprio e capacitado além de infraestrutura adequada, consoante o nível de serviço mínimo estabelecido nos regulamentos próprios da ANAC; a proposição da modelagem de concessão em blocos, suas vantagens e perspectivas considerando, em especial, a sustentabilidade do modelo; e, por fim, a proposição do bloco de aeroportos para licitação, cujos critérios para exploração por meio de concessão encontram-se regulamentados pelo art. 7º da Portaria SAC-PR nº 183, de 14 de agosto, de 2014, que aprovou o Plano Geral de Outorgas (PGO).

4.1. Operação atual desses Aeroportos pelos municípios amazonenses

Conforme poderá ser demonstrado em seção adiante, por meio de alguns registros fotográficos, os aeroportos que se pretende conceder carecem de infraestrutura mínima para se manter em operação. Grosso modo, tratam-se de estruturas contendo uma única edificação (TPS), muitas vezes sem qualquer sinalização ou segregação de área para embarque/desembarque de passageiros ou processamento de bagagens. A cerca operacional é quase sempre ausente, e carece de fiscalização para evitar invasões. As características peculiares à região são complicadores adicionais, com elevadas distâncias entre os municípios do Estado e a capital e em razão do regime das águas, com algumas cidades isoladas por falta de ligação terrestre e por conta da seca dos rios em determinadas épocas do ano.

Não por outro motivo, são recorrentes as demandas trazidas à SAC/MInfra por parlamentares que representam os municípios da região ou mesmo pela Secretaria de Estado de Infraestrutura e Região Metropolitana (Seinfra/AM), com frequência embasadas na ausência de recursos pelas prefeituras do Estado, tanto para realização de obras nesses aeroportos quanto para a disponibilidade de mão de obra capacitada para atuar na operação dessas infraestruturas.

Nesse sentido, pretende o Ministério da Infraestrutura utilizar a expertise adquirida pela SAC ao longo de seis rodadas de concessões aeroportuárias para trabalhar na proposição de um projeto piloto específico para aeroportos do Estado do Amazonas, cujas particularidades favorecem a definição de solução própria.

Como será visto, tratam-se de aeroportos de pequeno porte, todos operados pelos municípios onde estão localizados, muitas vezes de forma precária, com alocação de pessoal da própria prefeitura para operação, por vezes sem a devida capacitação. No que tange ao aferimento de receitas, verifica-se receio da parte dos operadores desses aeroportos de pequeno porte da região amazônica de que a cobrança de valores pelo uso da infraestrutura, sobretudo as não-tarifárias, espantaria potenciais usuários, que buscariam outros aeroportos da região para pernoitar, fato que evidencia a existência de demanda reprimida na região e de concorrência entre aeroportos regionais, minimamente para esse nicho (pernoite de aeronaves).

Sendo essas as principais dificuldades enfrentadas pelos municípios na operação desses aeroportos, os próximos capítulos da presente nota técnica debruçar-se-ão na proposição de solução pensada para esses aeroportos.

4.2. Modelagem em blocos para concessão de aeroportos

Conforme mencionado anteriormente nesta nota, por força do artigo 21 da Constituição Federal, compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, a infraestrutura aeroportuária. De fato, a União tem a prerrogativa de pensar o setor como um todo e de garantir a manutenção e sustentabilidade do sistema, bem como uma adequada prestação do serviço público.

Nesse diapasão, a lógica da concessão em blocos adotada pelo governo federal nas rodadas mais recentes busca conceder à iniciativa privada ativos de portes e perfis 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. Nesse caso, a modelagem em bloco promove apenas um intercâmbio entre o valor de contribuição a ser pago à União por intermédio do FNAC e a gestão de ativos deficitários, responsáveis pela redução do VPL do projeto até o limite de tornar zero seu valor. Verifica-se, portanto, para esses casos, uma renúncia indireta de receita pelo Poder Público com o objetivo de estender aos aeroportos regionais, em sua maioria deficitários, todas as vantagens da operação privada.

Nesse sentido, a modelagem em blocos, pensada para a quinta e sexta rodadas de concessões, reflete o subsídio cruzado em que ativos de maior valor econômico propiciam superávits para que a concessionária possa gerir também as infraestruturas deficitárias, permitindo gestão sistêmica sustentável, modicidade tarifária, investimentos adequados e qualidade na gestão e na prestação dos serviços ao maior número de usuários.

Já para o caso em questão, em que se pretende conceder oito aeroportos de pequeno porte, todos localizados no estado do Amazonas, considerando a premissa de que se tratam de aeroportos deficitários, e que portanto, o VPL do projeto será negativo, vislumbra-se conceder em bloco por motivos distintos, entre os quais se pode destacar os ganhos com economia de escala e de escopo tanto na estruturação do projeto, em especial na contratação dos estudos de viabilidade que subsidiarão a modelagem da concessão, quanto na operação desses ativos, que poderão centralizar parcela das atividades administrativas e jurídicas em um único escritório. Além disso, centralizar a operação desses ativos em um único operador promove ainda redução dos custos de transação, tanto pelo ente privado, em especial na contratação de serviços e aquisição de bens; quanto pelo poder público, na fiscalização dos serviços, na estruturação da desestatização, entre outros.

Importante ressaltar que a modelagem de concessão de aeroportos em bloco foi objeto de análise pelo TCU no âmbito da fiscalização do primeiro estágio do processo de desestatização da quinta rodada de concessões, cujo leilão ocorreu em março de 2019 (Edital ANAC nº 1/2018). Por meio do Acórdão nº 2462/2018/TCU Plenário, os estudos de viabilidade foram aprovados pela corte de contas, a qual, inclusive, elogiou a modelagem dos ativos em bloco, bem como o trabalho das áreas técnicas desta Secretaria e da ANAC no processo de modelagem daquela rodada de concessões.

Em especial, destaca-se processo que correu naquela Corte de Contas, sobre a adequação da concessão em blocos dos aeroportos de Vitória e de Macaé, compondo o Bloco Sudeste da quinta rodada. Na ocasião, a área técnica (SeinfraRodoviaAviação), em sua análise, entendeu que *a documentação trazida ao processo (...) demonstra fundamentação expressa e consistente em relação à avaliação da aderência ao Plano Geral de Outorgas (PGO) para o aeroporto de Vitória, bem como a plausibilidade da concessão conjunta dos dois mencionados aeroportos*". Naquela oportunidade, entendeu o ministro relator não restarem dúvidas de que *"a escolha do Poder Concedente pela manutenção dos dois referidos aeródromos dispensou importância a aspectos consistentes e de aderência às normas e princípios regulatórios"* e que, *"em linha com o que defendo a respeito do processo de tomada de decisão por parte do Poder Público, entendo que, nesse caso, foi empreendida avaliação sólida das consequências dos atos e decisões tomadas pelos órgãos envolvidos, assim direcionada para que recaia sobre a alternativa mais efetiva, eficaz e eficiente, levando ao mercado a credibilidade, e a todos os atores do processo a previsibilidade e estabilidade característicos da boa regulação"*. A análise e relatoria culminou na edição do Acórdão nº 2463/2018-Plenário.

Ainda sobre o tema, destaca-se 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 0942962). 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, afirmou-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.

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 0942921), 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) 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.

Nesse sentido, na oportunidade de estruturação da quinta rodada de concessões, este Departamento de Políticas Regulatórias estudou os possíveis formatos dos processos de concessão de infraestrutura aeroportuária, 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.

No caso particular, como se tratam de aeroportos todos deficitários, sugere-se que a variável de leilão seja o maior desconto no pagamento (contraprestação pecuniária) pelo parceiro público ao parceiro privado pelo cumprimento dos termos do contrato, cujo objeto proposto inicialmente é a ampliação, manutenção e exploração dos aeroportos integrantes do Bloco "PPP Amazonas". Sugere-se ainda que o desconto (deságio) seja realizado apenas nas parcelas do primeiro ano de modo a evitar a contaminação do fluxo de caixa do projeto, a exemplo das últimas rodadas de concessões. Os investimentos vinculativos (capex) serão definidos nos estudos de viabilidade (EVTEA) que subsidiarão a modelagem da PPP, e deverão estar detalhados em nível de anteprojeto.

Nesse sentido, importante ter em mente que o número maior de aeroportos no bloco piloto que se pretende conceder surge como limitador para o Poder Público, sob o risco de perda da atratividade do negócio. Assim, os riscos assumidos pelo parceiro privado devem estar suficientemente claros e bem definidos para que potenciais investidores possam estabelecer sua taxa mínima de disposição ao risco. Quanto maior o número de aeroportos no bloco, mais deficitário seu fluxo de caixa, e maiores os riscos do negócio para o ente privado. Nesse sentido, optou-se por bloco de oito aeroportos, conforme Tabela 1, definidos com base em critérios técnicos, conforme explanado em seção posterior da presente nota.

Em que pese o exposto, há ainda outras razões para a proposta de modelagem em blocos que se pretende realizar, com destaque para a possibilidade de conceder à iniciativa privada ativos de menor porte e assim conferir uma gestão dinâmica, flexível e eficiente também a ativos deficitários da rede de aeroportos do país. Permanecem, para o caso em estudo, muitas das vantagens da concessão tradicional, tais como: i) trazer investimentos privados a aeroportos de menor porte; ii) viabilizar ou incrementar voos regulares em aeroportos de menor porte a partir de oferta de infraestrutura adequada; iii) melhoria na gestão e eficiência de um maior número de aeroportos, incluindo os de menor porte; iv) desoneração do poder público de investimentos em infraestrutura aeroportuária; v) Geração de ganhos de escala na gestão de um grupo de aeroportos pelo mesmo concessionário; vi) indução à formação de centros regionais de conexão de voos (*hubs*) e novas rotas alimentadoras (*feeders*); vii) alavancagem do desenvolvimento econômico social regional, conferindo melhorias ao passageiro, usuário dos aeroportos de menor porte; dentre outras.

Ciente das vantagens acima, em especial quanto aos ganhos de sinergia vislumbrados para operação em blocos, e considerando ainda o caso particular dos aeroportos do Estado do Amazonas, conforme exposto anteriormente, pretende o Ministério da Infraestrutura propor uma solução mais duradoura e particular para o caso em estudo. Para tanto, importante frisar novamente que qualquer que seja a solução pensada, trata-se de proposta inaugural, com diversos desafios a serem superados e que devem ser estudados isoladamente.

Diante do exposto, entende este DPR que a modelagem para concessão em blocos atende aos critérios para exploração por meio de concessão estabelecidos no PGO, em especial, aqueles constantes nos incisos "IV", "V" e "VII", a saber: *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; e 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.*

4.3. Proposta de composição do bloco

Ante o exposto até aqui, em especial as condições precárias em que ocorre o transporte aéreo de passageiros nos aeroportos em epígrafe e as vantagens vislumbradas para a modelagem em blocos, foram realizadas diversas simulações por este Departamento envolvendo dados para diferentes conjuntos de aeroportos da Amazônia Legal. As análises de sensibilidade envolveram inicialmente cenários com aeroportos que operaram voos regulares nos últimos 3 a 5 anos, assim como rotas aéreas atuais e históricas para determinar sinergias no fluxo dos passageiros e conectividades com grandes *hubs* regionais, como os aeroportos Eduardo Gomes, em Manaus; Marechal Rondon, em Cuiabá; e Val-de-Cans, em Belém. Para isto, foram utilizados subsídios obtidos de políticas públicas da SAC/Minfra, como os dados e as informações dos aeroportos que compõem (ou compuseram) as carteiras de projetos de investimento do Departamento de Investimentos - DINV/SAC, em especial a do Programa de Investimento em Logística - Aeroportos. Outras políticas de investimento conduzidas no âmbito do DINV/SAC também foram analisadas, como os aeroportos contemplados com a instalação de Estações de Radiodifusão Automáticas de Aeródromos - ERAA. Tais estações permitem um ganho operacional relevante, especialmente em aeródromos regionais, nos quais usualmente se opera em condições meteorológicas visuais (VMC). Da mesma forma, foram utilizados subsídios obtidos do Planejamento Aerooviário Nacional (PAN) conduzido no âmbito do Departamento de Planejamento e Gestão - DPG/SAC, como informações qualitativas e dados das projeções de demanda.

No que tange ao tamanho do bloco, resgatou-se o histórico dos maiores blocos concedidos (ou em processo de concessão) até a presente data: 1) Bloco Sul (6ª Rodada, em andamento): 9 aeroportos; Bloco Norte (6ª rodada, em andamento): 7 aeroportos; Bloco Central (6ª rodada, em andamento): 6 aeroportos; e Bloco Nordeste (5ª rodada): 6 aeroportos. Interessante observar que, diferentemente deste projeto piloto de parceria público-privada, as consolidadas concessões de infraestruturas aeroportuárias, as quais carregavam consigo relevante apelo comercial, não ultrapassaram 9 (nove) ativos em um único bloco. Vale mencionar que, conforme amplamente explorado na seção anterior, a operação em bloco tem se revelado uma excelente opção para agrupamento de ativos superavitários e deficitários, visando o equilíbrio e a atratividade econômico-financeira dos projetos de concessão. Do ponto de vista das políticas públicas para a aviação, entre as vantagens vislumbradas com esse modelo estão a atração de capital para investimentos na adequação das infraestruturas e a experiência de grandes operadores para aeroportos regionais.

No entanto, à despeito da vantagem constatada nas concessões em bloco realizadas até então, ou seja, o agrupamento de ativos superavitários e deficitários visando o equilíbrio e a atratividade econômico-financeira dos projetos, percebe-se que, no caso das parcerias público-privadas, os *drivers* para composição de bloco de aeroportos regionais de baixa movimentação baseiam-se principalmente nos ganhos de escala, na redução dos custos transacionais, nas sinergias decorrentes de uma operação centralizada e na

redução do custo regulatório. Em que pese tais vantagens, entende-se que um número excessivo de ativos sob a administração de um único operador tende a aumentar os riscos de perda da eficiência ou mesmo da qualidade do serviço. Ademais, tendo em vista a inviabilidade econômico-financeira do projeto, uma vez que o baixo nível de utilização da infraestrutura não gera as receitas suficientes para suportar seus altos custos, identifica-se outro limitador para um excessivo número de ativos no bloco de aeroportos, qual seja: a disponibilidade de recursos orçamentários para o pagamento de contraprestação devida pelo poder público. Assim sendo, optou-se pela composição do bloco com um número de ativos coerente com os fatores de risco discorridos até aqui.

Nesse sentido, propõe-se como projeto piloto do setor aeroportuário a realização de parceria público-privada para operação, manutenção e exploração dos aeroportos constantes na Tabela 1, todos outorgados ao município onde estão localizados, no Estado do Amazonas. Em adição ao exposto na presente seção, a formação do bloco de aeroportos buscou atender uma série de variáveis que estivessem de acordo com as condições estabelecidas no art. 7º da Portaria SAC-PR nº 183/2014 (Plano Geral de Outorgas - PGO). Destarte, primeiramente optou-se por permanecer na faixa da quantidade de ativos que compuseram os maiores blocos das rodadas de concessão anteriores. Em seguida, aliou-se os ativos que traziam consigo as melhores condições em termos de:

- Relevância do movimento atual ou projetado de passageiros, carga e aeronaves, restrições e necessidades de investimentos (PGO, Art 7º, Incisos I, II e III):** os dados de movimentação atual e histórica dos aeroportos da região constituem proxies relevantes do encontro das duas forças de mercado, ou seja, oferta e demanda. Os ativos que operam no presente, ou que operaram no passado recente, indicam, pelo lado da demanda, disponibilidade orçamentária e propensão ao consumo de transporte aéreo, condição *sine qua non* para considerarmos habitantes como passageiros. Pelo lado da oferta, indicam condições operacionais mínimas de infraestrutura aeroportuária e interesse das empresas de transporte aéreo. Cabe mencionar também que a formação de malha operacional pelos operadores aéreos compõe processo complexo e dependente de muitas variáveis. Portanto, o histórico de operação revela não apenas a presença da localidade na composição da malha aérea regional atual, mas também a formação histórica de mercado. No que se refere à infraestrutura, compõe indicador importante de custo-benefício, uma vez que, de acordo com informações colhidas junto ao Departamento de Investimentos, investimentos pontuais poderão colocar a infraestrutura em condições operacionais tais para impulsionar a demanda local. Cabe aqui mencionar que, de acordo com o estudo de demanda apresentado pelo Departamento de Planejamento e Gestão (DPG), os aeroportos do Bloco tiverem redução na movimentação de passageiros nos últimos 5 anos, o que tende a indicar a potencialidade e uma demanda reprimida nas localidades. Abaixo, reproduz-se a movimentação atual e a máxima nos últimos 6 anos (2014 a 2019) dos aeroportos propostos. Os dados foram obtidos do módulo gerencial do Hórus, uma plataforma elaborada em parceria entre a SAC e o Labtrans/UFSC (<https://horus.labtrans.ufsc.br/gerencial/#Principal>).

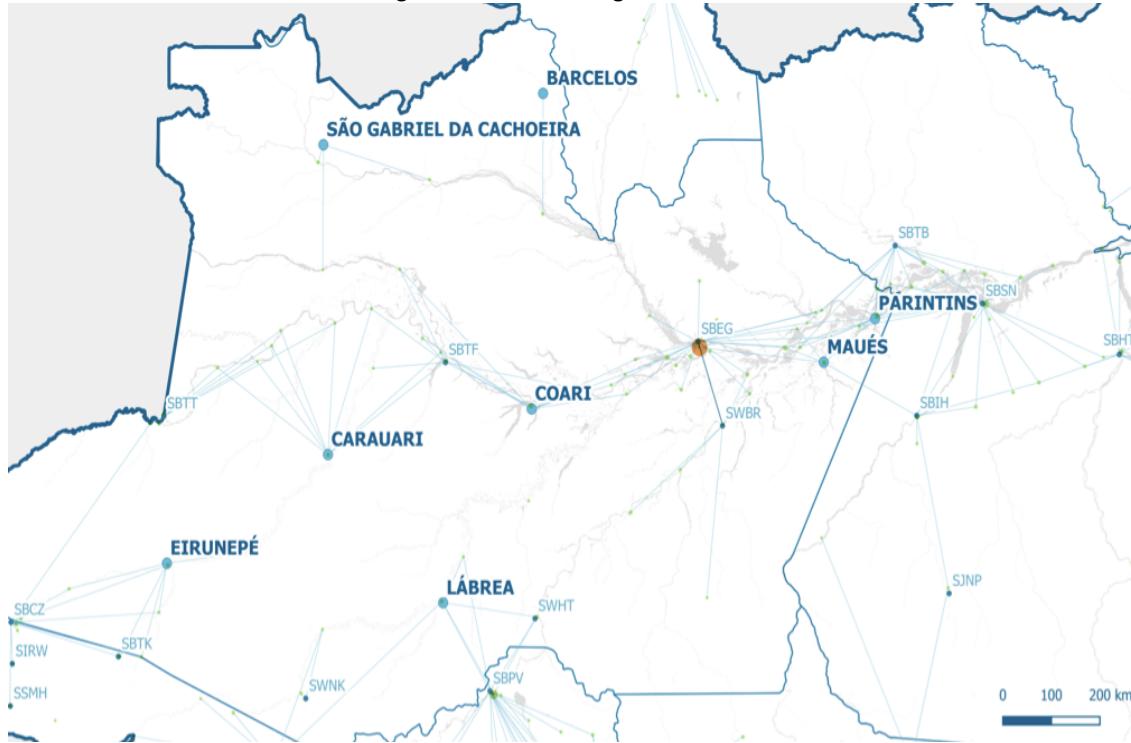
Tabela 2: Movimentação regular de passageiros nos aeroportos do bloco sugerido

ICAO	Aeroportos	Mov. 2019 (pax)	Mov. Máx. 5 anos (pax)	Ano de maior movimentação
SWPI	Parintins	36.471	88.128	2015
SWCA	Carauari	18.604	28.575	2014
SWKO	Coari	4.084	26.167	2014
SWEI	Eirunepé	8.217	9.454	2017
SBUA	São Gabriel da Cachoeira	10.669	10.669	2019
SWBC	Barcelos	2.693	3.966	2014
SWLB	Lábrea	2.151	6.212	2014
SWMW	Maués	1.147	1.147	2019

- Melhorias relevantes de gestão, ganhos de eficiência operacional, comprometimento com a qualidade dos serviços prestados e promoção da redução do déficit dos resultados econômico-financeiros decorrentes da exploração do aeródromo (PGO, Art 7º, Incisos IV, V e VII):** os ativos selecionados, além de necessitarem de adequações da infraestruturas, atualmente encontram-se sob gestão e exploração do poder público local. Nesse sentido, a iniciativa visa levar a comprovada eficiência operacional da iniciativa privada às infraestruturas regionais. De certo, além do poder público local carecer de expertise para operação aeroportuária, a política pública do Governo Federal objetiva trazer eficiência operacional não apenas por meio de agentes especializados do mercado, mas também por colocar sob a responsabilidade de um único agente diversos ativos que atualmente estão sob gestão descentralizada dos municípios, permitindo, assim, ganhos de escala e eficiência operacional. Importante frisar também que, além da eficiência nos custos, a medida tende a aliviar as contas públicas municipais, a fim de que os recursos dos municípios possam ser direcionados para os projetos que atendam as necessidades básicas da população. Como se pode observar na Tabela 2, acima, os ativos propostos movimentam pequena quantidade de passageiros de aviação regular. À exceção de Parintins, que processou 88,2 mil passageiros ao longo de todo o ano de 2015, número bastante superior ao verificado em 2019, os demais aeroportos não chegaram a processar 30 mil passageiros em qualquer dos últimos 5 anos, o que potencializa o caráter deficitário desses ativos e a necessidade de proposição de uma solução estruturante para esses aeroportos.
- Posição geográfica estratégica, municípios indutores locais e acesso:** os municípios onde se localizam os aeroportos selecionados estão estrategicamente distribuídos para a cobertura geográfica do Estado do Amazonas, variável importante em função dos seus papéis para o acesso e a dinâmica socioeconômica local. De acordo com a Figura 1, abaixo, visualiza-se a distribuição das localidades pelos principais eixos logísticos da região, isto é, o Rio Amazonas e seus afluentes:

1. **Parintins, Coari e Maués** no eixo central do Estado do Amazonas, localizadas às margens do Rio Amazonas (exceto Maués, que está às margens do afluente Maués-Açu) ;
2. **Lábrea**, localizada na porção sul do Estado, às margens do Rio Purus, que se estende até o Peru. Além de exercer o importante papel de acesso aos municípios e povoados ribeirinhos desta porção do Estado do Amazonas, também possibilita uma conexão intermodal rodoviária, por meio da BR-230, que permite a conexão da região Norte com as demais Regiões do Brasil;
3. **Carauari e Eirunepé**, localizados na porção sudoeste do Estado, às margens do Rio Juruá, importante meio ligação dos municípios ribeirinhos do Rio Amazonas até a cidade de Cruzeiro do Sul, no Acre;
4. **São Gabriel da Cachoeira e Barcelos**: importantes municípios localizados no extremo norte do Brasil, às margens do Rio Negro. Os dois municípios possuem papel estratégico para a região noroeste do Estado do Amazonas

Figura 1: Cobertura Geográfica e Acesso



- **Sinergia Estadual:** a formação de blocos de aeroportos com ativos pertencentes ao mesmo Estado traz externalidades positivas para o projeto, seja em função de custos transacionais homogêneos ao futuro operador, como por exemplo a mesma legislação tributária estadual, ou mesmo para tratativas administrativas junto ao poder executivo local. Como outro efeito positivo, destaca-se que outros ativos do Estado do Amazonas encontram-se em processo de desestatização no âmbito da 6ª Rodada de concessões (Manaus, Tefé e Tabatinga, além de adjacências, como Cruzeiro do Sul, Porto Velho, Boa Vista e Santarém) o que tende a gerar efeitos positivos e fomento da malha aérea local visando o atendimento da região amazônica.

A proposta de bloco apresentada na Tabela 1 está em consonância ainda com os resultados auferidos pelo projeto de *Big Data* conduzido pelo DPG/SAC que utilizou-se de grande quantidade de dados de telefonia móvel do ano de 2017 da Operadora de Telefonia Vivo para realizar estudo de rotas existentes e potenciais (matriz OD - Origens e Destinos) com base nos tempos de atendimento verificados na região (mais de 200km/h e menos de 200km/h, indicando transporte aéreo e transporte não-aéreo). Na ocasião, considerou-se que os *smartphones* comunicam-se com as torres que registram, por exemplo, número do telefone, localização, data, horário de comunicação e receptor da comunicação. Os resultados para o bloco Amazonas coincidem com a proposta de blocos apresentada na presente nota técnica, conforme Figura 2 abaixo:

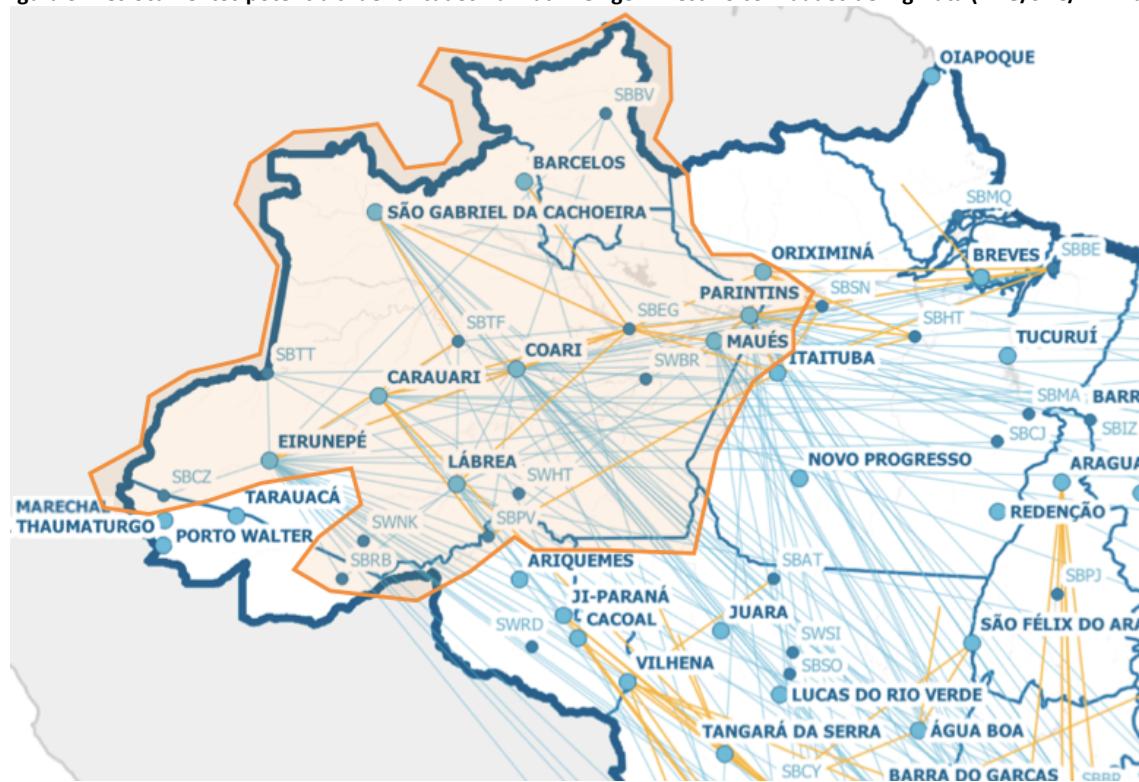
Figura 2: Blocos propostos pelo estudo de matriz Origem-Destino com dados de Big Data (DPG/SAC/Minfra)

– TODOS OS BLOCOS – AEROPORTOS



O projeto revelou também, a partir dos dados de monitoramento dos sinais de celulares, o potencial de deslocamentos identificados para a região amazônica, na qual, em função de suas características singulares, impõem cenários desafiadores à matriz de transporte, sejam em função do baixo dinamismo inerente ao meio de transporte predominante na região, como o fluvial, ou mesmo por praticamente inexistir o transporte terrestre rodoviário ou ferroviário de passageiros. O destaque da Figura a seguir ilustra o mencionado potencial com relação aos aeroportos propostos para o bloco:

Figura 3: Deslocamentos potenciais identificados na matriz Origem-Destino com dados de Big Data (DPG/SAC/Minfra)



Uma vez confirmada a convergência dos resultados para definição dos aeroportos que irão compôr o bloco para o projeto-piloto de parceria público-privada em comento, e consolidada futuramente a maturidade desta política pública, os estudos conduzidos no âmbito

do Departamento de Planejamento e Gestão poderão fornecer importantes subsídios para possíveis formulações de novas parcerias público-privadas para aeroportos regionais.

Ainda com relação aos critérios estabelecidos na Portaria SAC-PR nº 183/2014, que traz os critérios para exploração de aeroportos por meio de concessão, resta ainda abordar um dado cuja análise é essencial para o projeto em ocasião: a necessidade de investimentos projetada para esses aeroportos para o período inicialmente considerado para as desestatizações pretendidas, isto é, 10 anos. Com efeito, o Inciso III do art. 7º da referida portaria trata "[d]a **necessidade e a premência de obras e investimentos relevantes**".

No que tange ao montante estimado para realização de investimentos (CAPEX) em cada um dos aeroportos do bloco, fez-se uma análise de todos os EVTEA realizados para subsidiar a modelagem das 6 rodadas de concessões aeroportuárias. Dessa análise, conclui-se que o Aeroporto de Barra do Garças, em Mato Grosso apresentava a *proxy* mais adequada para as estimativas pretendidas por se tratar do menor valor de investimento previsto para aeroporto com operação regular de pequeno porte e também localizado na Amazônia Legal. Desta feita, adotou-se por premissa simplificada um CAPEX estimado pro aeroporto da ordem de R\$ 47,5 milhões para adequação e manutenção da infraestrutura aos requisitos mínimos de segurança e a níveis de serviço minimamente aceitáveis para atender à expectativa de demanda ao longo dos próximos 10 anos, em consonância com o prazo estimado para a concessão. O valor de referência foi obtido por meio da atualização do valor estimado de CAPEX para o período de 10 anos no EVTEA de Barra do Garças à data-base de agosto de 2020. Tais previsões iniciais para necessidades de investimento foram ainda objeto de discussões com o Departamento de Investimentos (DINV) desta SAC, responsável pela aplicação dos recursos do FNAC em aeroportos regionais. Desta feita, o DINV mapeou, a partir de projetos de engenharia e de informações de administradores locais, as principais intervenções necessárias para viabilização de operações de serviços aéreos utilizando aeronaves de menor porte, adequadas ao nível da demanda local. O montante definido como premissa mostrou-se coerente com os investimentos realizados em aeroportos da região de porte, operação e situação semelhante aos aeroportos objeto da PPP pretendida.

Estima-se ainda serem necessários recursos equivalentes à média de R\$ 1,2 milhão por aeroporto e por ano para a gestão e operação (OPEX) desses ativos. Tais estimativas foram obtidas com o uso de ferramenta de simulação de receitas e custos operacionais aeroportuários mínimos, de autoria do Laboratório de Transportes da Universidade Federal de Santa Catarina, como um dos produtos do Termo de Cooperação deste com a Secretaria Nacional de Aviação Civil para estudos técnicos sobre o setor de transporte aéreo.

A ferramenta de simulação foi construída de forma a atender a todas as normas operacionais emanadas pela Autoridade de Aviação Civil Brasileira, compreende os preços-teto tarifários conforme regulação vigente e utiliza também amplo banco de dados de variáveis relacionadas à formação de custos operacionais de aeroportos, por região do Brasil. Neste sentido, foram realizadas simulações customizadas para as características operacionais específicas de cada aeroporto que compõe o bloco proposto, a fim de calcular as estimativas médias. Complementarmente, tais valores foram validados com a equipe técnica do Departamento de Investimentos, a fim de capturar a sensibilidade quanto aos valores simulados. Conforme as premissas apresentadas, a modelagem apresentou um Valor Presente Líquido de projeto estimado em cerca de R\$ 430 milhões (valores descontados) como Contrapartida devida pelo governo ao longo desse período.

Adicionalmente, cabe notar que as estimativas desta SAC apontam ainda que a remuneração total do parceiro privado será composta, ao longo do período da concessão, pelo montante de 24,6 milhões de Reais provenientes de receitas tarifárias e não tarifárias e do montante de 466,5 milhões de Reais a título de contrapartida devida pela Administração Pública (valores não descontados). Assim sendo, a contrapartida a ser paga pela Administração Pública representa cerca de 95% do total da remuneração total do parceiro privado. Nesse sentido, conforme apontado em seção anterior desta Nota, em cumprimento ao disposto no parágrafo 3º, do Artigo 10º, da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, a parceria ora proposta dependerá de autorização legislativa específica, senão vejamos:

§ 3º As concessões patrocinadas em que mais de 70% (setenta por cento) da remuneração do parceiro privado for paga pela Administração Pública dependerão de autorização legislativa específica.

Por fim, ressalta-se que os valores até então simulados possuem o objetivo específico de planejamento da política pública em comento. Os valores a serem utilizados na modelagem econômico-financeira do projeto serão produtos dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental e serem executados em fase posterior.

A opção por um prazo reduzido, de 10 anos, para a parceria público-privada decorre de dois fatores. O primeiro deles está relacionado à previsão de investimentos. Com efeito, no menor prazo, a confiabilidade da projeção de demanda realizada no âmbito dos estudos de viabilidade tende a ser maximizada. Além disso, tal prazo mostra-se suficiente para realização de ciclo único de investimentos pelo concessionário. Ou seja, parte-se da premissa de que as obras realizadas logo no início da concessão serão suficientes para atender à demanda projetada ao longo de todo o prazo da PPP. Importante destacar que a modelagem proposta se valerá de investimentos prescritivos de modo a reduzir o custo regulatório de monitoramento de nível de serviço. Em que pese o exposto, este Departamento entende que a SAC poderá valer-se dos resultados dos estudos de viabilidade selecionados (EVTEA) para subsidiar decisão por prazo de concessão distinto daquele previamente estabelecido pelos motivos expostos.

A segunda razão está relacionada à previsibilidade e montante de recursos a serem destacados para fins de pagamento pela contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Isso porque a modelagem pretendida se valerá de uma conta vinculada ligada ao projeto de modo a mitigar os riscos do operador privado de não recebimento da contraprestação devida pelo Poder Público. Para tanto, propõe-se a utilização de uma conta de garantia ("escrow account"), a ser creditada no momento da assinatura do contrato, na qual os recursos financeiros permaneçam aprovisionados, de forma a minimizar o risco de indisponibilidade de liquidez para cumprimento das obrigações do Poder Público. Tal medida mostra-se fundamental, pois minimiza os riscos de contingenciamento dos recursos públicos necessários para garantir as obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contrato de parceria público-privada, em congruência com o disposto na Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Destaca-se que tais recursos ficariam sob a custódia de um agente financeiro (o qual, além de operar como gestor, ofereceria remuneração ao capital aprovisionado), sendo

liberado ao parceiro privado temporalmente a partir de uma comunicação autorizativa do gestor do contrato (poder concedente), uma vez atestado o cumprimento das obrigações constantes nos termos pactuado entre as partes (contrato). Conforme mencionado anteriormente, reforça-se que se trata de proposta operacional financeira alternativa com o objetivo de reduzir um dos mais relatados riscos associados aos projetos de parcerias público-privadas, conforme identificado em experiências anteriores de projetos semelhantes de todos os níveis de Entes Federativos. Por fim, vale ressaltar que, em última instância, quanto maior o nível de risco associado aos projetos, maior a precificação do mercado. Portanto, espera-se que, caso o mecanismo proposto venha a prosperar, resulte em ganhos financeiros à Administração Pública, refletidos em maiores descontos oferecidos à contraprestação pecuniária nos lances dos participantes do leilão.

Considerando em especial a situação atual das contas públicas municipais, que deve se agravar ainda mais no curto e médio prazos, especialmente por conta da crise econômica projetada como uma consequência natural das medidas de isolamento social estabelecidas para combater a pandemia do coronavírus (covid-19), parece incontestável a dificuldade dos municípios em realizar esses investimentos, restando como alternativa recomendável, eficiente e de menor custo global a transferência desses ativos à iniciativa privada por meio de celebração de contrato de parceria.

Importante mencionar ainda que os investimentos nos aeroportos regionais requerem especial atenção deste órgão formulador de políticas públicas, uma vez que, apesar de exercerem um importante papel na construção da malha aeroportuária nacional, em diversos casos não geram receitas tarifárias suficientes para financiar sua manutenção e expansão. No caso dos aeroportos da região norte do país, a necessidade de disponibilização da infraestrutura aeroportuária adequada é ainda mais evidente, considerando que o modal aéreo por vezes configura única alternativa de se integrar nacionalmente a sociedade local de uma maneira ágil e dinâmica. Permite-se, com isso, acesso a centros urbanos que ofertem maior números de serviços, em especial os de saúde.

Em que pese o exposto, o marco regulatório voltado à segurança operacional tem evoluído. Assim, não só a escassez de recursos públicos, mas também a sua concorrência com outros projetos públicos locais, culminaram na proposta em comento, em que se busca a parceria entre as iniciativas pública e privada para se viabilizar o projeto.

Reiterada a necessidade de investimentos nesses aeroportos, o próximo critério para exploração por meio de concessão que se pretende abordar na presente nota trata da existência de **restrições e [d]o nível de saturação da infraestrutura aeroportuária**, conforme o já mencionado art. 7º da Portaria SAC-PR nº 183/2014.

Sobre o tema, importante ressaltar que qualquer metodologia a ser adotada para estimar a saturação das principais infraestruturas nesses aeroportos, tais como terminal de passageiros e pátio de aeronaves, pode não representar o efeito esperado. Isso porque, para aeroportos de menor porte, em especial aqueles que processam menos de um milhão de passageiros por ano, os níveis de saturação podem estar subdimensionadas tendo em vista o perfil de utilização desses aeroportos. Nesses casos, a situação mais restritiva de ocupação do terminal coincide com o horário de operação da aeronave com maior oferta de assentos no aeroporto. Com a evolução natural da demanda do aeroporto, em algum momento será necessária a operação de outra aeronave maior, fator que pode levar a uma súbita saturação de suas infraestruturas.

Desse modo, e de acordo com estudos realizados, para esses aeroportos a hora-pico de movimentação de passageiros está intimamente ligada ao porte das aeronaves que operam no aeroporto – o que não ocorre em aeroportos de grande porte, onde há uma gama variada de aeronaves operando em simultaneidade, com voos domésticos, internacionais, conexões, etc. Tal característica é crucial para o dimensionamento da infraestrutura nesses aeroportos.

No caso dos aeroportos da PPP Amazonas, tendo em vista a ausência de informações precisas sobre a real situação da infraestrutura, em especial no tocante às informações do lado ar (pátio de aeronaves e pista de poucos e decolagens) a presente nota técnica limitar-se-á a apresentar estimativa de saturação somente para a infraestrutura de Terminal de Passageiros. Ademais, não se vislumbra, por este Departamento, a construção de pistas de poucos e decolagens (PPD) nesses aeroportos, hipótese pouco provável mas que deverá ser discutida no âmbito dos EVTEA que serão realizados em momento posterior no âmbito do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI).

Para isso, foram considerados os parâmetros mínimos de dimensionamento estabelecidos pela ANAC para os aeroportos da Sexta Rodada de Concessões, constante na Tabela 1 do PEA (Plano de Exploração Aeroportuária - Anexo 2 do Contrato de Concessão), aplicáveis aos aeroportos com movimentação comercial menor ou igual a 1 milhão de passageiros por ano. Utilizou-se como premissa não haver simultaneidade, ou seja, foram processados somente os passageiros de um mesmo voo por vez. Na definição do número de passageiros que ocupam as áreas no TPS, utilizou-se o número de assentos da maior aeronave em operação nos últimos anos, conforme "Consulta de Voo Passados - VRA" disponível no site da ANAC ([https://sas.anac.gov.br/sas/siros/\(S\(evqd1ccfsxwpfjfszhcbmr5a\)\)/view/registro/frmConsultaVRA](https://sas.anac.gov.br/sas/siros/(S(evqd1ccfsxwpfjfszhcbmr5a))/view/registro/frmConsultaVRA)), acesso em 03/07/2020). O resultado das estimativas de saturação das infraestruturas do TPS encontra-se reproduzido na Tabela 2 a seguir:

Tabela 3: Estimativa de saturação das edificações de TPS

Aeroporto	ICAO	Aeronave crítica	Nº de assentos	Área mínima TPS (m ²)	Área TPS atual (m ²)	% Saturação
Parintins	SWPI	B737	138	701,50	845,42	83,0%
Carauari	SWCA	AT43	45	228,75	251	91,1%
Coari	SWKO	AT43	45	228,75	478,72	47,8%
Eirunepé	SWEI	AT43	45	228,75	257	89,0%
São Gabriel da Cachoeira	SBUA	AT72	66	335,50	612	54,8%
Barcelos	SWBC	AT43	45	228,75	171,31	133,5%
Lábrea	SWLB	AT43	48	244,00	478,72	51,0%
Maués	SWMW	C208	9	45,75	137,19	33,3%

Conforme pode ser verificado na tabela, partindo-se de premissas conservadoras, em especial quanto à manutenção das maiores aeronaves que já operam nesses aeroportos, verifica-se saturação completa das infraestruturas de TPS em alguns desses aeroportos, e saturação parcial em outros, alcançando, no limite, o valor de 133% no aeroporto de Barcelos/AM. Tal fato pode ser ratificado nas figuras abaixo, que demonstram os diversos gargalos verificados no referido aeroporto. Alguns deles são: espaço físico insuficiente e sistema hidráulico comprometido (figuras 4 a 6). Não há espaço para instalação de área comercial para compra e venda de alimentos, o que ocorre por comércio ambulante em espaço externo ao terminal (figura 7). Não há delimitação da área patrimonial do sítio, com indícios de invasões. Cercamento operacional deficiente. Não há equipamento apropriado para roçagem periódica da faixa de pista do aeroporto (figura 8). Elevado desnível entre a área pavimentada e a não pavimentada da PPD. Pátio de aeronaves saturado (figura 9). Tais resultados reiteram o disposto no inciso II do já mencionado art. 7º da Portaria SAC-PR nº 183/2014.

Figuras 4 e 5 - Infraestruturas saturadas no Aeroporto de Barcelos/AM



Figuras 6 e 7 - Sistema hidráulico comprometido e ausência de área comercial no TPS do SWBC.



Figuras 8 e 9 - ausência de manutenção na faixa de pista e saturação no pátio de aeronaves no SWBC



Diante de todo o exposto, observa-se o atendimento a todos os critérios para exploração de aeródromos por meio de concessão, com destaque para aqueles, já destacados nesta nota, dispostos nos Incisos I a VII do art. 7º da Portaria SAC-PR nº 183/2014, que aprovou o Plano Geral de Outorgas para a exploração de aeródromos civis públicos. Restam ainda análise quanto aos critérios remanescentes, quais sejam: *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*".

Com efeito, a realização de projetos, estudos, levantamentos e investigações que subsidiarão a concessão dos respectivos aeroportos será atendida, a exemplo da Sexta Rodada de Concessões, por meio da realização de Chamamento Público de Estudos a ser conduzido por esta SAC para contratação de consultoria com a finalidade de produzir tais estudos (EVTEA), no âmbito da realização de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) próprio, regulamentado pelo Decreto nº 8.428, de 2 de abril de 2015.

Assim, de modo a avaliar o atendimento ao critério de atratividade financeira disposto no Inciso IX, reproduzido acima, e considerando ainda as tratativas junto aos Governos Estaduais que constantemente buscam atrair investimentos privados para suas regiões, a seção seguinte desta nota tratará de apresentar informações de cunho econômico, social e geográfico acerca dos oito aeroportos apresentados na Tabela 1 e da região onde estão localizados.

Reafirma-se que a configuração do bloco apresentado 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 (EVTEA). Em todo caso, recomenda-se que a decisão sobre novas concessões seja no sentido de buscar uma solução estruturante, que possibilite a formação de projeto sustentável capaz de promover a realização de investimentos necessários ao longo da concessão.

4.4. Descrição dos aeroportos e da região onde estão localizados

4.4.1. Bloco Amazonas

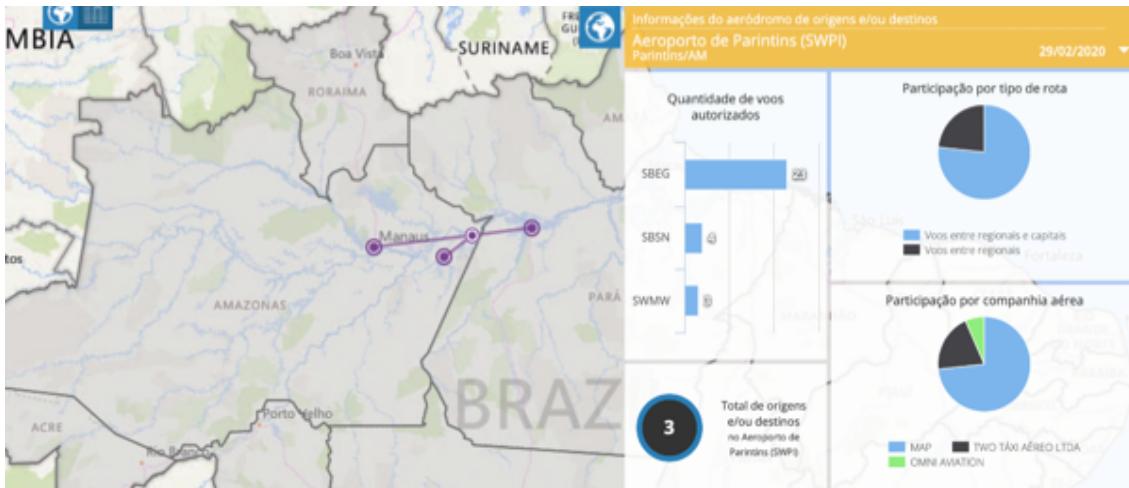
O Bloco proposto será composto pelos seguintes aeroportos:

Parintins

Com uma população estimada de 114.273 pessoas (2019), PIB per capita de R\$ 9.593,89 no ano de 2017 e área da unidade territorial de 5.956,047 km², Parintins é a segunda cidade mais populosa do Estado do Amazonas. Mundialmente famosa por sediar o Festival Folclórico de Parintins, considerado Patrimônio Cultural do Brasil pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), o Município, situado em uma região com grande quantidade de lagos e ilhas, tem acesso apenas por transporte fluvial e aéreo.

O Aeroporto de Parintins (SWPI) está localizado a 5 km do centro da cidade e a 367 km do aeroporto internacional Eduardo Gomes, Manaus-AM (SBEG). Em fevereiro de 2020, suas rotas autorizadas totalizavam 3 origens e/ou destinos a saber: Manaus e Maués, ambos no estado do Amazonas, e Santarém, no Pará. Naquela data, havia 23 voos semanais autorizados para Manaus, 3 para Maués e 4 para Santarém, operados pelas companhias aéreas Two Taxi Aéreo Ltda, MAP e Omni Aviation. Na época do Festival Folclórico recebe aviões como Boing 737-300, Boing 737-700 e EMB-190 da Embraer. Segundo dados da plataforma Horus, em 2019 o aeroporto movimentou, entre voos regulares e não regulares, 36.471 passageiros. Em 2020, até o mês de maio, esse número foi de 2.825 (dados de 30/6/2020).

Figura 10. Origens e destinos, frequências e operadora – Aeroporto de Parintins (fev/2020)



Fonte: Horus (<https://horus.labtrans.ufsc.br>).

Em termos de infraestrutura disponível, o Aeroporto de Parintins possui um terminal de passageiros com área estimada de 845,42 m² (Fonte: Estudos de Viabilidade Técnica contratado no âmbito do Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos Regionais^[1], 2014). No lado ar, de acordo com o DECEA (www.aisweb.aer.mil.br, acesso em 01/07/2020), o aeroporto possui pista de pousos e decolagens de asfalto, com 1.800m de comprimento e 30m de largura, com PCN igual a 33/F/B/X/T, operando visualmente (VFR diurno e noturno).

Figura 11. Aeródromo e Terminal de Passageiros – Aeroporto de Parintins



Fonte: Google Earth e Street View (Google Maps).

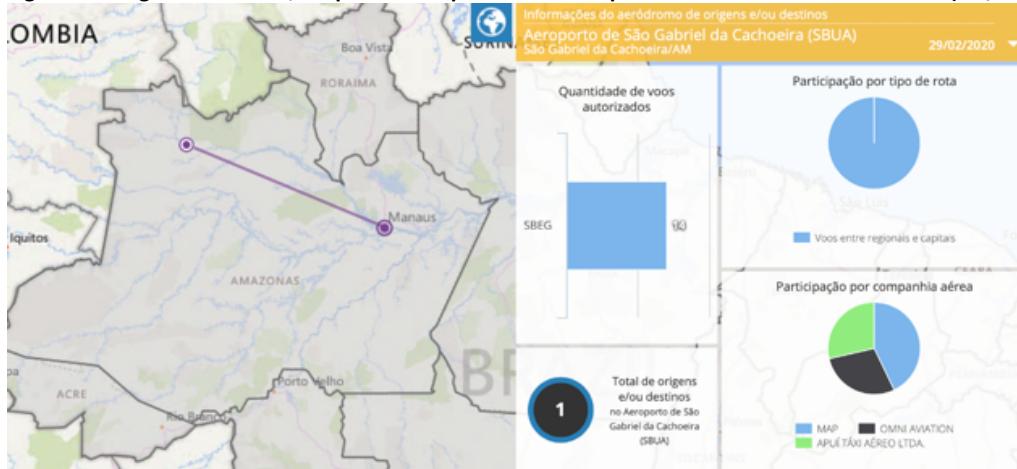
São Gabriel da Cachoeira

Com uma população estimada de 45.564 habitantes (2019), PIB per capita de R\$ 7.037,06 no ano de 2017 e área da unidade territorial de 109.181,24 km², São Gabriel da Cachoeira é o segundo município mais extenso do Estado do Amazonas. Localizado próximo à fronteira com a Colômbia e a Venezuela, o município é considerado área de Segurança Nacional e possui forte presença de organizações militares das Forças Armadas. Considerado município com maior predominância indígena do país, São Gabriel da Cachoeira tem economia baseada na agricultura de subsistência. Chega-se ao município, principal acesso ao Parque do Pico da Neblina, ponto mais alto do Brasil, apenas por transporte fluvial e aéreo. A BR 307, que liga o distrito de Cucuí, na tríplice fronteira, ao centro de São Gabriel da Cachoeira, distante 203km, de acordo com o Google Maps, tem asfalto degradado e seu trânsito durante toda temporada de chuvas fica inviabilizado.

O Aeroporto de São Gabriel da Cachoeira, em São Gabriel da Cachoeira (SBUA)^[2], está localizado a cerca de 15 km do centro da cidade e a 853 km do aeroporto internacional Eduardo Gomes, Manaus-AM (SBEG). Segundo o Horus/Labtrans, até fevereiro de 2020 operou voos regulares tendo como origem e/ou destino o aeroporto de Manaus, todos processados pela MAP, Omni Aviation e Apuí Táxi Aéreo

Ltda. Os registros mostram que o aeroporto processou 10.669 passageiros em voos regulares e não regulares em 2019, e 1.616 até março de 2020 (acesso em 30/6/2020).

Figura 12. Origens e destinos, frequências e operadora – Aeroporto de São Gabriel da Cachoeira (fev/2020)



Fonte: Horus (<https://horus.labtrans.ufsc.br>).

O aeroporto de São Gabriel da Cachoeira possui um terminal de passageiros com cerca de 612 m² de área (Fonte: Estudos de Viabilidade Técnica contratado no âmbito do “Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos Regionais”, 2014). No lado ar, conforme informações do DECEA (www.aisweb.aer.mil.br, acesso em 01/07/2020), o aeroporto possui pista de pousos e decolagens de asfalto, com 2.600m de comprimento e 45m de largura, com PCN igual a 47/F/C/X/U, operando visualmente e por instrumentos (VFR e IFR diurnos).

Figura 13. Aeródromo e Terminal de Passageiros – Aeroporto de São Gabriel da Cachoeira

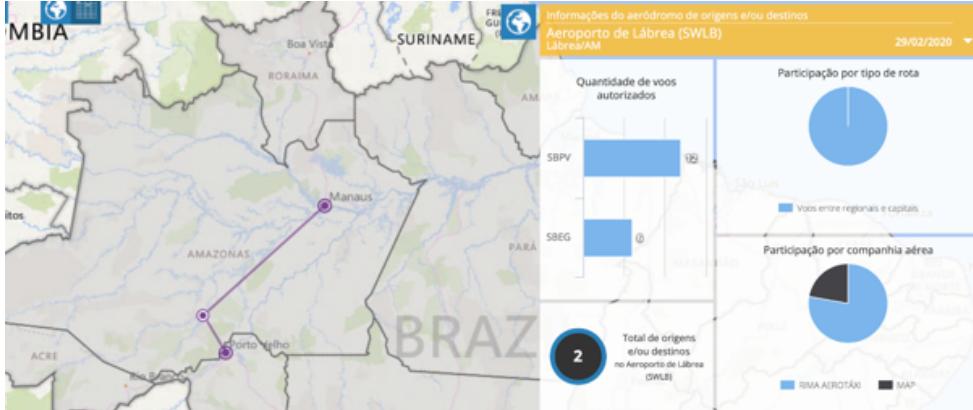


Fonte: Google Earth e Street View (Google Maps).

Lábrea

Com uma população estimada de 46.069 pessoas (2019), PIB per capita de R\$ 11.033,02 no ano de 2017 e área da unidade territorial de 68.262.696 km², Lábrea é o sexto município mais extenso do Estado do Amazonas. Sua economia é bastante influenciada pela agropecuária. Chega-se a Lábrea por transporte terrestre, pela Rodovia Transamazônica BR-230, por via fluvial ou por transporte aéreo.

O aeroporto de Lábrea (SWLB) está localizado a 5 km do centro da cidade e a 702 km do aeroporto internacional Eduardo Gomes, Manaus-AM (SBEG). Segundo o Horus, em fevereiro de 2020 havia 2 origens e/ou destinos autorizados, com 12 frequências semanais autorizadas para Porto Velho/RO e 6 para Manaus/AM. Na ocasião, as companhias aéreas que atenderam ao Aeroporto foram a Rima Aerotáxi e a MAP. Ainda de acordo com o Horus, foram processados 2.151 passageiros por meio de voos regulares e não regulares em 2019. Em 2020 esse número foi de 898 até o mês de maio (dados de 30/6/2020).

Figura 14. Origens e destinos, frequências e operadora – Aeroporto de Lábrea (fev/2020)

Fonte: Horus (<https://horus.labtrans.ufsc.br>).

O aeroporto de Lábrea possui um terminal de passageiros com área em torno de 478,72 m² (Fonte: Estudos de Viabilidade Técnica contratado no âmbito do “Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos Regionais”, 2014). No lado ar, conforme informações do DECEA (www.aisweb.aer.mil.br, acesso em 01/07/2020), o aeroporto possui pista de pousos e decolagens de asfalto, com 1.200m de comprimento e 30m de largura^[3], com PCN igual a 7/F/C/Y/U, operando visualmente (VFR diurno).

Figura 15. Aeródromo e Terminal de Passageiros – Aeroporto de Lábrea

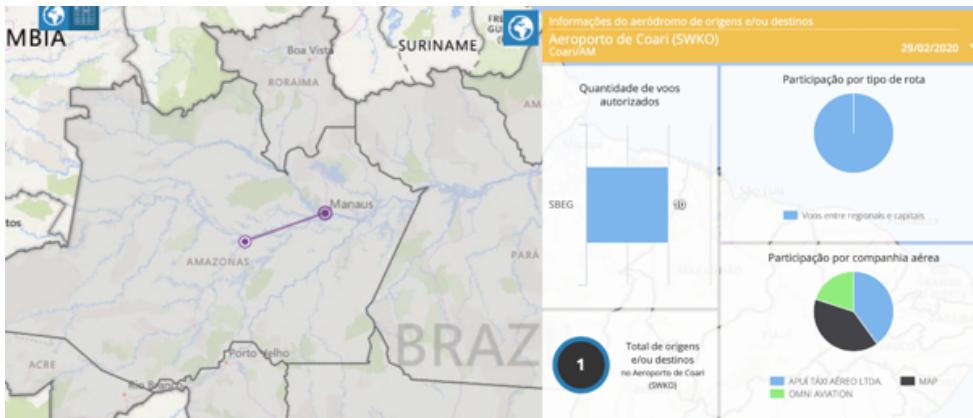
Fonte: Google Earth e Street View (Google Maps).

Coari

Com uma população estimada de 85.097 pessoas (2019), PIB per capita de R\$ 15.580,35 no ano de 2017 e área da unidade territorial de 57.970,768 km², Coari é o quinto município mais populoso do Estado do Amazonas. Na área territorial do Município localiza-se a plataforma de petróleo e gás da Petrobras de Urucu. Em suas proximidades encontra-se um terminal aquaviário da Transpetro. A cidade tem papel de destaque na área da educação, detendo campus da Universidade Federal do Amazonas e do Instituto Federal do Amazonas, além de um polo do Centro Universitário Leonardo Da Vinci e de outras 3 faculdades particulares. O acesso à cidade se dá por via terrestre, fluvial e aérea.

O Aeroporto de Coari (SWKO) está localizado a 7 km do centro da cidade e a 363 km do aeroporto internacional Eduardo Gomes, Manaus/AM (SBEG). De acordo com o Horus, em fevereiro de 2020 havia 10 frequências semanais autorizadas, com 1 origem e/ ou destino para Manaus, operadas pelas companhias aéreas Apuí Taxi Aéreo Ltda, MAP e Omni Aviation. O aeroporto foi responsável pela movimentação de 4.084 passageiros de voos regulares e não regulares no ano de 2019, e de 647 em 2020, segundo informações do sistema Horus (acesso em 30/6/2020).

Figura 16. Origens e destinos, frequências e operadora – Aeroporto de Coari (fev/2020)



Fonte: Horus (<https://horus.labtrans.ufsc.br>).

O Aeroporto de Coari possui um terminal de passageiros de cerca de 478,72 m² de área (Fonte: Estudos de Viabilidade Técnica contratado no âmbito do “Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos Regionais”, 2014). No lado ar, segundo dados do DECEA (www.aisweb.aer.mil.br, acesso em 01/07/2020), o aeroporto possui pista de pousos e decolagens de asfalto, com 1600m de comprimento e 36m de largura, com PCN igual a 29/F/C/X/U, operando visualmente (VFR diurno).

Figura 17. Aeródromo e Terminal de Passageiros – Aeroporto de Coari



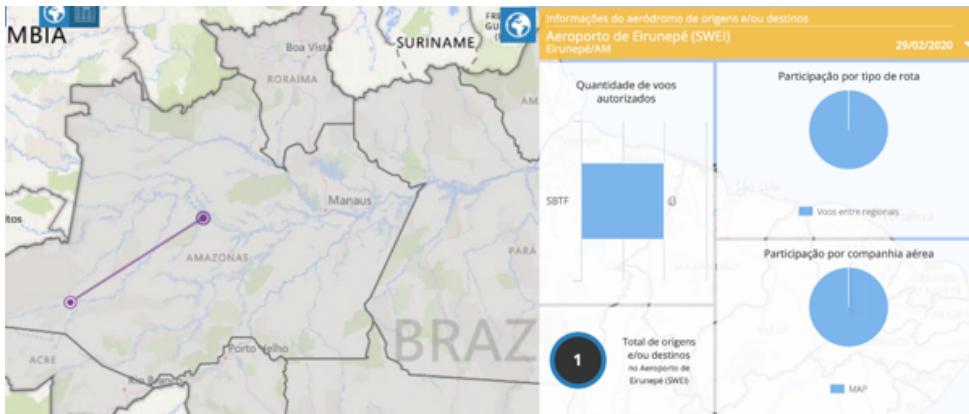
Fonte: Google Earth e Street View (Google Maps).

Eirunepé

Com uma população estimada de 35.273 pessoas (2019), PIB per capita de R\$ 12.431,91 no ano de 2017 e área da unidade territorial de 14.966,244 km², Eirunepé é a décima terceira maior economia do Estado do Amazonas. O setor de serviços é, atualmente, a maior fonte geradora de PIB da cidade, a qual é abastecida pela Usina Termoelétrica de Eirunepé, localizada em seu distrito sede. O acesso ao município se dá apenas por transporte fluvial e aéreo.

O Aeroporto de Eirunepé (SWEI) está localizado a 4 km do centro da cidade e a 1.159 km do aeroporto internacional Eduardo Gomes, Manaus-AM (SBEG). Operou, até 2019, alguns voos regulares tendo como origem ou destino os aeroportos de Tefé e de Manaus. Em fevereiro de 2020, de acordo com o Horus, havia 4 frequências semanais autorizadas com origem e/ou destino o Aeroporto de Manaus, todos operados pela MAP. Entre voos regulares e não regulares, o aeroporto movimentou, em 2019, 8.217 passageiros. Para 2020 esse número foi de 1.253 passageiros (dados de 30/6/2020).

Figura 18. Origens e destinos, frequências e operadora – Aeroporto de Eirunepé (fev/2020)



Fonte: Horus (<https://horus.labtrans.ufsc.br>).

O Aeroporto de Eirunepé possui um terminal de passageiros de cerca de 257 m² de área (Fonte: Estudos de Viabilidade Técnica contratado no âmbito do “Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos Regionais”, 2014). No lado ar, conforme o DECEA (www.aisweb.aer.mil.br, acesso em 01/07/2020), o aeroporto possui pista de pousos e decolagens de asfalto, com 2.300m de comprimento e 45m de largura, com PCN igual a 30/F/C/X/U, operando visualmente (VFR diurno).

Figura 19. Aeródromo e Terminal de Passageiros – Aeroporto de Eirunepé



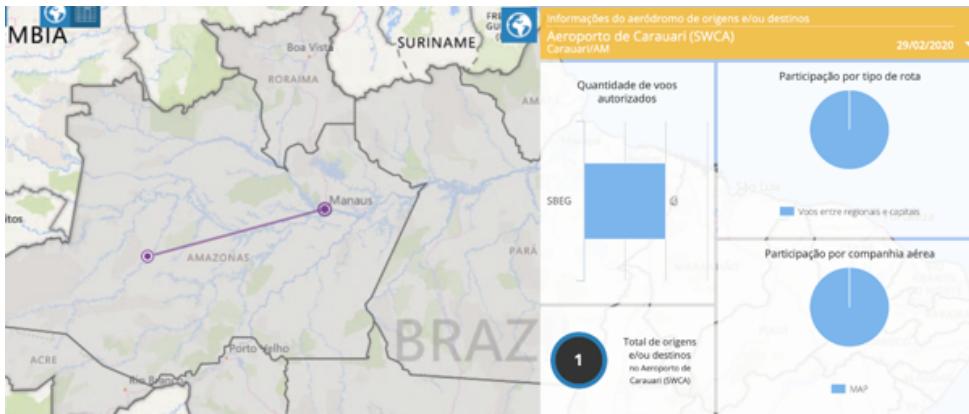
Fonte: Google Earth e Street View (Google Maps).

Carauari

Com uma população estimada de 28.294 pessoas (2019), PIB per capita de R\$ 10.074,99 no ano de 2017 e área da unidade territorial de 25.778,658 km², Carauari é o vigésimo município mais extenso do Estado do Amazonas. A pesca e exportação de peixes ornamentais é a principal fonte de renda do município, que importa a maioria dos gêneros alimentícios que consome. O acesso ao Município se dá apenas por transporte fluvial e aéreo.

O Aeroporto de Carauari (SWCA) está localizado a 1 km do centro da cidade e a 787 km do aeroporto internacional Eduardo Gomes, Manaus-AM (SBEG). Segundo o Horus, em fevereiro de 2020, havia 4 voos semanais autorizados para o aeroporto com origem e/ou destino o SBEG (Manaus), processados pela MAP. Passaram por lá 18.604 passageiros (regulares e não regulares) ao longo de 2019. Para 2020 esse número foi de 4.141 passageiros (acesso em 29/06/2020).

Figura 20. Origens e destinos, frequências e operadora – Aeroporto de Carauari (fev/2020)



Fonte: Horus (<https://horus.labtrans.ufsc.br>).

O Aeroporto de Carauari possui um terminal de passageiros de área estimada em 251 m² (Fonte: Estudos de Viabilidade Técnica contratado no âmbito do “Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos Regionais”, 2014). No lado ar, conforme o DECEA (www.aisweb.aer.mil.br, acesso em 01/07/2020), o aeroporto possui pista de pousos e decolagens de asfalto, com 1.665m de comprimento e 18m de largura, com PCN igual a 12/F/C/Y/T, operando visualmente (VFR diurno).

Figura 21. Aeródromo e Terminal de Passageiros – Aeroporto de Carauari



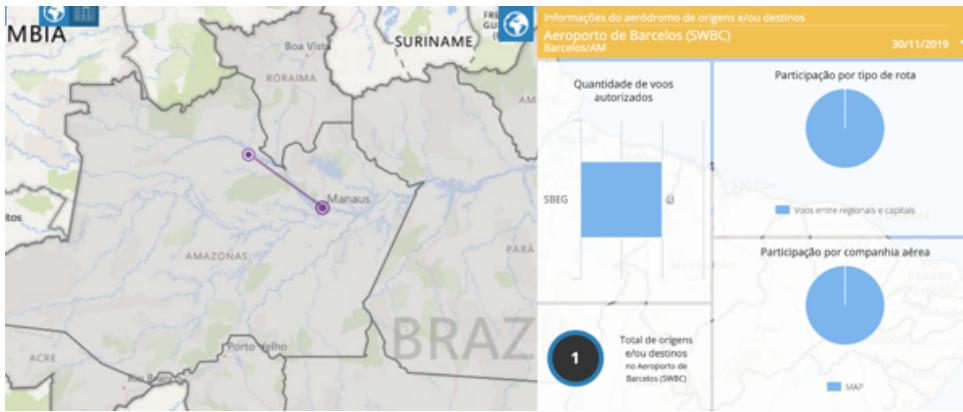
Fonte: Google Earth e Street View (Google Maps).

Barcelos

Com uma população estimada de 27.502 pessoas (2019), PIB per capita de R\$ 5.784,23 no ano de 2017 e área da unidade territorial de 122.461,086 km², Barcelos é o maior município do Estado do Amazonas. O município tem acesso apenas por transporte fluvial e aéreo.

O Aeroporto de Barcelos (SWBC) está localizado a 1 km do centro da cidade e a 392 km do aeroporto internacional Eduardo Gomes, localizado em Manaus/AM (SBEG). De acordo com o Horus, até novembro de 2019, havia 4 frequências semanais autorizadas com origem e/ou destino o SBEG (Manaus), todos operadas pela aérea MAP. No total, foram processados 2.693 passageiros em 2019, entre voos regulares e não regulares. Não há registro de voos para 2020 (acesso em 29/06/2020).

Figura 22. Origens e destinos, frequências e operadora – Aeroporto de Barcelos (fev/2020)



Fonte: Horus (<https://horus.labtrans.ufsc.br>).

No que tange à infraestrutura disponível, o aeroporto de Barcelos possui um terminal de passageiros de área estimada em 171,31 m² (Fonte: Estudos de Viabilidade Técnica contratado no âmbito do “Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos Regionais”, 2014). No lado ar, segundo dados do DECEA (www.aisweb.aer.mil.br, acesso em 01/07/2020), o aeroporto possui pista de pousos e decolagens de asfalto, com 1.200m de comprimento e 30m de largura, com PCN igual a 6/F/B/Y/U, operando visualmente (VFR diurno).

Figura 23. Aeródromo e Terminal de Passageiros – Aeroporto de Barcelos



Fonte: Google Earth e Street View (Google Maps).

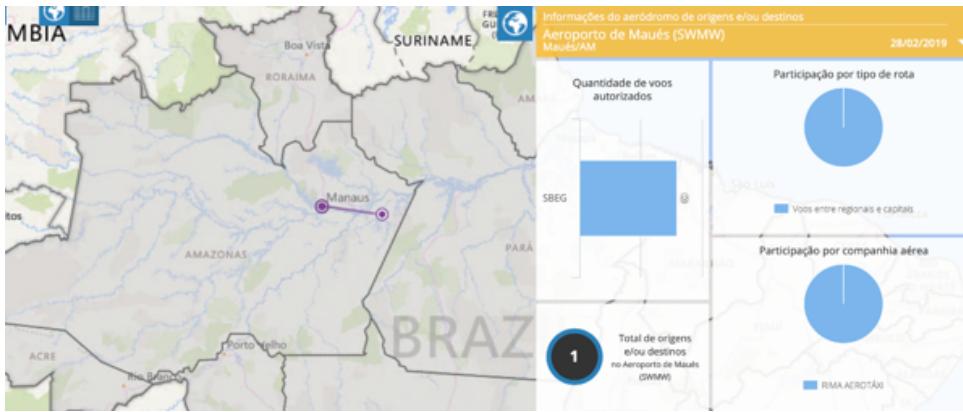
Maués

Com uma população estimada de 63.905 pessoas (2019), PIB per capita de R\$ 7.376,44 no ano de 2017 e área da unidade territorial de 39.991,066 km², Maués é o oitavo município mais populoso do Estado do Amazonas. Sua economia está baseada, principalmente, na exportação de guaraná. O acesso ao município se dá apenas por via fluvial e aérea.

O Aeroporto de Maués (SWMW) está localizado a 2 km do centro da cidade e a 253 km do aeroporto internacional Eduardo Gomes, Manaus-AM (SBEG). O Aeroporto possui 8 frequências semanais autorizadas com origem/destino para o SBEG, todas operadas pela empresa aérea MAP. Em 2019, de acordo com as informações do Horus, o aeroporto foi responsável pelo processamento de 1.147 passageiros (regulares e não regulares) ao longo de 2019, e por 380 em 2020, sendo que para alguns meses não há registros de voos processados no aeroporto (acesso em 29/06/2020).

O aeroporto de Maués possui um terminal de passageiros de cerca de 137,19 m² (Fonte: Estudos de Viabilidade Técnica contratado no âmbito do “Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos Regionais”, 2014). No lado ar, segundo dados do DECEA (www.aisweb.aer.mil.br, acesso em 01/07/2020), o aeroporto possui pista de pousos e decolagens de asfalto com 1.200m de comprimento e 25m de largura^[4], com PCN igual a 8/F/C/Y/U, operando visualmente (VFR diurno).

Figura 24. Origens e destinos, frequências e operadora – Aeroporto de Maués (fev/2020)



Fonte: Horus (<https://horus.labtrans.ufsc.br>).

Figura 25. Aeródromo e Terminal de Passageiros – Aeroporto de Maués



Fonte: Google Earth e Street View (Google Maps).

Diante do exposto, os oito aeroportos amazonenses selecionados para esta Primeira Rodada de licitação para contratação de parceria público-privada do setor aeroportuário apresentam vocações econômicas voltadas ao turismo de negócios, turismo ecológico, táxi aéreo, transporte de cargas para exportação, bem como servem de base de apoio aos municípios vizinhos, contribuindo para a integração regional e nacional.

De fato, o cenário de indisponibilidade, pelos municípios, atuais operadores desses aeródromos de pequeno porte da região amazônica, de recurso financeiros para oferta e suporte de infraestrutura adequada e de mão-de-obra própria capacitada para a prestação dos serviços públicos de transporte aéreo consoante ao nível de serviço mínimo estabelecido nos regulamentos próprios da ANAC, somado aos entraves existentes hoje para uma resposta célere com investimentos públicos diretos nos aeroportos brasileiros, justifica a necessidade de se adicionar os esforços públicos aos privados, em busca de soluções estruturantes, eficientes, rápidas e de qualidade para a infraestrutura aeroportuária do país. Em resumo, pode-se dizer que a concessão dos aeroportos aqui descritos visa a conferir adequação, manutenção e ampliação da infraestrutura disponível nas regiões onde estão localizados, tanto para viabilizar e promover uma adequada oferta de serviços públicos à população quanto para alavancar atividades indutoras do desenvolvimento econômico.

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.

[1] Contrato SAC/Banco do Brasil nº 11, de 20 de junho de 2013.

[2] Antigo Aeroporto Regional de Uaupés.

[3] De acordo com o Cadastro de Aeródromos Públicos da Anac, a pista possui 1.000m de comprimento e 40m de largura (<https://www.anac.gov.br/assuntos/setor-regulado/aerodromos/cadastro-de-aerodromos-civis> - acesso em 02/07/2020).

[4] Segundo Cadastro de Aeródromos Públicos da Anac, a largura da pista é 30m (<https://www.anac.gov.br/assuntos/setor-regulado/aerodromos/cadastro-de-aerodromos-civis> - acesso em 02/07/2020).

5. DESESTATIZAÇÃO DOS AEROPORTOS

Como ponto de partida, destaca-se que a Política Nacional de Aviação Civil - PNAC, instituída pelo Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009, orienta a busca por uma infraestrutura aeroportuária moderna, que assegure à sociedade brasileira o desenvolvimento de um sistema de aviação civil amplo, seguro, eficiente, econômico, concorrencial, compatível com a sustentabilidade ambiental e integrado às demais modalidades de transporte. O estímulo ao investimento em construção, exploração e operação dos aeródromos públicos é prática estratégica que se alicerça na necessidade de garantir a ampliação da disponibilidade de serviços, possibilitando o aumento do bem-estar da sociedade brasileira, bem como maior integração do País, em face da excepcional importância da aviação para as atividades sociais e econômicas modernas.

Nesse contexto, a proposta de desestatização à iniciativa privada vem se consolidando como a solução mais recomendável, uma vez que, além de alinhar-se aos objetivos da PNAC e, em especial, do Plano Geral de Outorgas - PGO, vem proporcionando de forma incontestável a transformação da infraestrutura aeroportuária civil nacional. O movimento público iniciado nesta década já permite observar a oferta à sociedade de terminais modernos, o que permitiu a ampliação da oferta de serviços aéreos a partir do incremento na capacidade operacional, bem como refletiu diretamente na expansão da capacidade produtiva e da conectividade com serviços em âmbitos nacional, sul-americano e mundial.

As vantagens percebidas a partir da parceria público-privada estendem-se além da realização de investimentos de relevante monta financeira e complexidade, uma vez que também permitiu significativos ganhos de produtividade quanto à gestão, à eficiência e celeridade nas compras e contratações necessárias às operações. Ademais, tem tido o potencial de trazer importante experiência internacional em gestão aeroportuária.

De fato, espera-se que as parcerias com a iniciativa privada continuem induzindo a atração de investimentos produtivos para a expansão da infraestrutura aeroportuária (de fato, já foram investidos mais de R\$ 16,7 bilhões, em valores nominais, nos aeroportos concedidos à iniciativa privada desde 2012), 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 e a melhoria contínua da eficiência operacional.

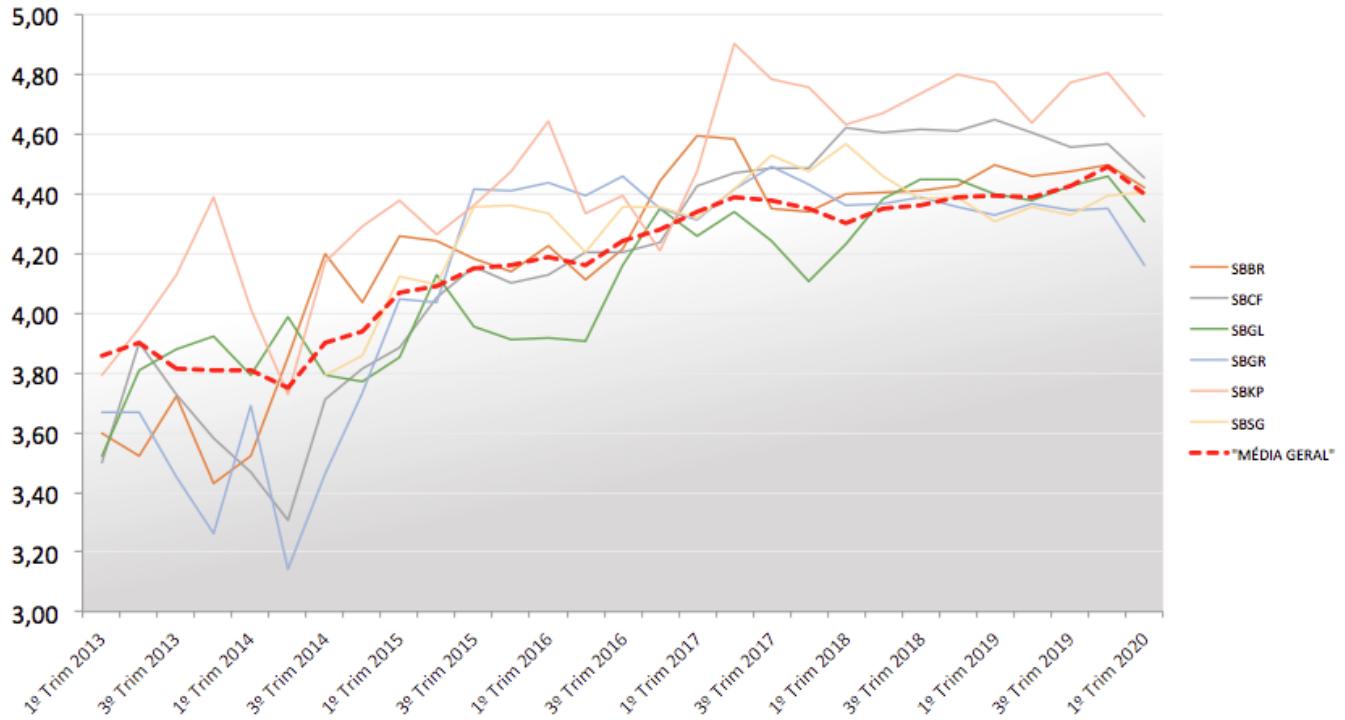
É nesse ambiente que se insere a proposta de desestatização dos aeroportos supracitados. Não se pode negar que as iniciativas públicas federais de busca por parceiros privados estiveram focadas majoritariamente até então em infraestruturas aeroportuárias de médio e grande porte, justificadas tanto pela urgente necessidade de adequar a sua capacidade à acelerada expansão da demanda por transporte aéreo experimentado nas últimas duas décadas, mas também devido à atratividade econômica intrínseca aos projetos. Assim sendo, uma vez consolidados a maturidade e o sucesso de tais projetos, com amplo reconhecimento dos usuários do transporte aéreo e da sociedade em geral, o Governo Federal considera igualmente estratégico inaugurar uma nova e desafiadora fase de parcerias com a iniciativa privada.

A força motivadora vai além da busca pela adequação e expansão da infraestrutura, ou da melhoria na qualidade dos serviços prestados, mas reside fundamentalmente no uso da experiência adquirida até então no Governo Federal para que, através da contemplação de infraestruturas aeroportuárias de pequeno porte localizadas em regiões historicamente carentes de acesso, promova-se a inclusão social e a integração nacional. Com isso, objetiva-se que os aeroportos possam definitivamente cumprir o seu papel de vetor de desenvolvimento local, agregando qualidade de vida à população, resultando em impactos significativos para a sociedade e para a economia da região, aflorando também as promissoras externalidades positivas socioeconômicas em âmbitos regional e nacional.

Neste sentido, torna relevante referenciar resultados positivos percebidos pela população na qualidade da prestação dos serviços nos aeroportos concedidos ao longo dos últimos anos. Uma das formas de se medir e de ratificar os crescentes níveis de satisfação geral dos usuários dos aeroportos concedidos é a comparação dos indicadores de percepção dos usuários na evolução da série histórica das notas dadas na pesquisa conduzida trimestralmente pela SAC/Minfra nesses terminais. Os gráficos inseridos abaixo apresentam os resultados da pesquisa desde 2013. No gráfico 1 abaixo constam as séries históricas dos aeroportos incluídos nas três primeiras rodadas de concessões. Nesses aeroportos, percebe-se nitidamente uma evolução positiva para os critérios avaliados na pesquisa, à despeito de pequenas quedas logo após o início da execução das obras. Os resultados são, em certa medida, esperados, já que os transtornos são mais perceptíveis durante o período transitório das intervenções. De fato, fica evidente que todos os terminais registraram níveis de satisfação abaixo da média geral nas primeiras pesquisas realizadas em 2013, ao passo que avançaram em ritmo mais acelerado que aquela ao longo dos trimestres pesquisados.

Gráfico 1 - Evolução dos resultados da pesquisa de Satisfação SAC - Aeroportos 1^a, 2^a e 3^a Rodadas

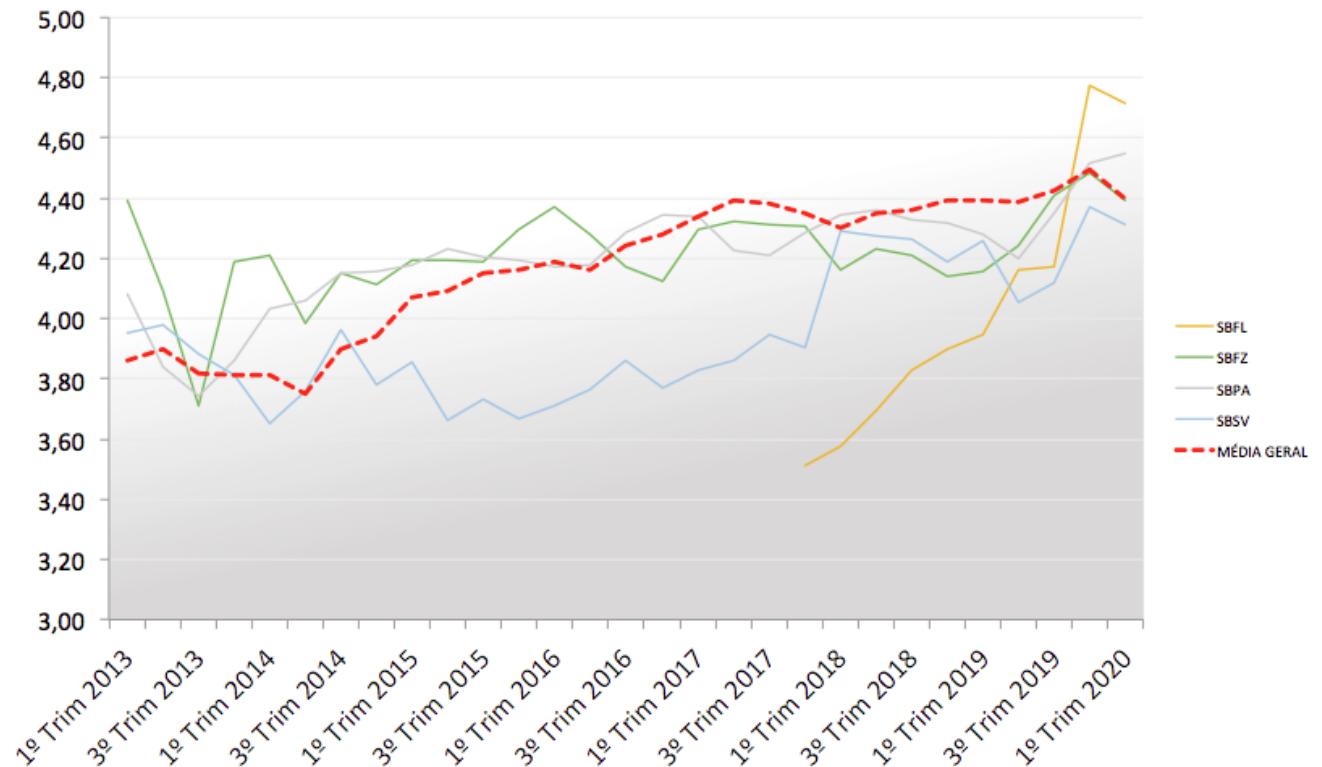
EVOLUÇÃO DA SATISFAÇÃO GERAL DOS PASSAGEIROS - AEROPORTOS 1^a, 2^a E 3^a RODADAS
(Fonte: Pesquisa de Satisfação de Passageiros - SAC/Minfra)



Já o Gráfico 2 ilustra o resultado para os aeroportos da quarta rodada. Nestes casos, a evolução do índice de satisfação dos passageiros indica um resultado ainda mais acentuado, principalmente no caso do Aeroporto de Florianópolis, onde entrou em operação o novo terminal de passageiros, resultado que pode ser observado também em trimestres mais recentes para os casos de Fortaleza e Porto Alegre.

Gráfico 2 - Evolução dos resultados da pesquisa de Satisfação SAC - Aeroportos 4^a Rodada

EVOLUÇÃO DA SATISFAÇÃO GERAL DOS PASSAGEIROS - AEROPORTOS 4^a RODADA
(Fonte: Pesquisa de Satisfação de Passageiros - SAC/Minfra)



É fato inconteste 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.

Portanto, o sucesso da política de desestatização dos aeroportos de médio e grande porte, que até o momento envolveu 22 (vinte e duas) infraestruturas (sendo previstas mais vinte e duas na Sexta Rodada, que se encontra em andamento), vem permitindo que a União amplie os esforços na busca do desenvolvimento destas outras estruturas de menor porte, que necessitam de atenção do Estado para proporcionar uma 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.

5.1. 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."*

Para os aeroportos relacionados na tabela 1, de que trata esta Nota, recomenda-se, da mesma forma das rodadas anteriores, 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 Ministério da Infraestrutura, órgão que recebeu as competências do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA) por força de Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, convertida na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, em especial no que confere o art. 14, inciso IX, do Anexo I do Decreto nº 10.368, de 22 de maio de 2020.

5.2. 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 eventual viabilidade da concessão. Convém salientar que tais estudos servirão para subsidiar a modelagem 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 deste Ministério da Infraestrutura como condutor dos estudos, com base nas competências expressas por último pelo Anexo I do Decreto nº nº 10.368, de 22 de maio de 2020, que aprovou a estrutura regimental deste Ministério da Infraestrutura, conforme mencionados acima.

Assim, sugere-se incumbir o Ministério da Infraestrutura 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 sexta rodada que inclui vinte e dois aeroportos distribuídos em três blocos.

Cumpre dispor ainda que os atuais operadores deverão encaminhar ao Ministério da Infraestrutura e à ANAC os documentos necessários à condução da desestatização bem como à elaboração dos estudos de viabilidade, incluindo todos os contratos e convênios existentes, bem como todas as informações, dados e plantas relativos aos aeroportos em questão, a exemplo do que foi estabelecido pelo art. 11 do Decreto nº 9.972, de 14 de agosto de 2019.

Ressalta-se, por fim, a previsão legal instituída pelo art. 36-A da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA), incluído pela Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, que possibilitou a expedição de regulamento específico para aeródromos públicos situados na área da Amazônia Legal. Com isso, vislumbra-se expedição de regras mais flexíveis para operação nesses aeroportos de pequeno porte, adequadas às condições locais, e que deverão ser objeto de fiscalização pela Agência Reguladora competente, a ANAC:

"Art. 36-A. A autoridade de aviação civil poderá expedir regulamento específico para aeródromos públicos situados na área da Amazônia Legal, adequando suas operações às condições locais, com vistas a promover o fomento regional, a integração social, o atendimento de comunidades isoladas, o acesso à saúde e o apoio a operações de segurança." (Redação dada pela Lei nº 13.097, de 2015).

5.3. Modalidade do processo licitatório

No que tange a modalidade de licitação aplicável, a lei 11.079 de dezembro de 2004, determina em seu Art. 10 que a contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência. Em seu Artigo 12 estabelece que o certame obedecerá ao procedimento previsto na legislação vigente sobre licitações e contratos administrativos, vejamos:

Art. 12. O certame para a contratação de parcerias público-privadas obedecerá ao procedimento previsto na legislação vigente sobre licitações e contratos administrativos e também ao seguinte:

I – o julgamento poderá ser precedido de etapa de qualificação de propostas técnicas, desclassificando-se os licitantes que não alcançarem a pontuação mínima, os quais não participarão das etapas seguintes;

II – o julgamento poderá adotar como critérios, além dos previstos nos incisos I e V do art. 15 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, os seguintes:

a) menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública;

b) melhor proposta em razão da combinação do critério da alínea a com o de melhor técnica, de acordo com os pesos estabelecidos no edital;

III – o edital definirá a forma de apresentação das propostas econômicas, admitindo-se:

a) propostas escritas em envelopes lacrados; ou

b) propostas escritas, seguidas de lances em viva voz;

IV – o edital poderá prever a possibilidade de saneamento de falhas, de complementação de insuficiências ou ainda de correções de caráter formal no curso do procedimento, desde que o licitante possa satisfazer as exigências dentro do prazo fixado no instrumento convocatório.

§ 1º Na hipótese da alínea b do inciso III do caput deste artigo:

I - os lances em viva voz serão sempre oferecidos na ordem inversa da classificação das propostas escritas, sendo vedado ao edital limitar a quantidade de lances;

II – o edital poderá restringir a apresentação de lances em viva voz aos licitantes cuja proposta escrita for no máximo 20% (vinte por cento) maior que o valor da melhor proposta.

§ 2º O exame de propostas técnicas, para fins de qualificação ou julgamento, será feito por ato motivado, com base em exigências, parâmetros e indicadores de resultado pertinentes ao objeto, definidos com clareza e objetividade no edital.

De fato, o art. 4º, § 3º, da Lei nº 9.491/1997 [\[1\]](#) 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 [\[2\]](#).

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 leigações 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 acrescidos 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.” [\[3\]](#)

De fato, entende-se que a modalidade licitatória do leilão seja, no presente caso, a mais adequada em termos técnicos, propiciando maior concorrência ao certame e possibilitando que os aeroportos sejam concedidos ao consórcio que lhe atribua menores valores de contraprestação pecuniária do parceiro público, acarretando assim em menor ônus a Administração Pública, sem prejuízo do atendimento ao pressuposto na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no que concerne à prestação de serviço adequado, conforme trecho reproduzido a seguir:

“Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

§ 2º A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço”.

Importante destacar também que a experiência recente da utilização de leilão simultâneo para as concessões de vinte e dois aeroportos, em cinco 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. Para a quarta rodada 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 foi de R\$ 3,72 bilhões, 23% a mais do que o valor de R\$ 3,01 bilhões inicialmente estabelecido pelo Governo. Por fim, para a quinta rodada de concessões, os 3 consórcios vencedores deverão somar à conta do FNAC o valor total estimado de R\$ 4,27 bilhões ao longo da concessão, sendo que deste total, R\$ 2,38 bilhões já foram pagos como condição prévia à celebração dos contratos de concessão para os respectivos blocos. O ágil médio do leilão alcançou a marca de 986% quando considerados os valores previamente estabelecidos em edital para a contribuição inicial mínima.

[1] "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."

[2] "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."

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

6. CONCLUSÕES E ENCAMINHAMENTOS

A presente Nota Técnica buscou fundamentar a inclusão dos aeroportos apresentados na tabela 1 no Programa Nacional de Desestatização (PND), bem como sua qualificação para a execução por meio de contratos de parcerias com o setor privado no âmbito do PPI, nos moldes do que dispõe a Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, visando sua desestatização na modalidade concessão patrocinada, conforme previsto na Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Os aeroportos foram dispostos em bloco, cuja proposição guarda consonância com o marco regulatório apresentado em seção inicial da nota e baseia-se em critérios técnicos, em especial naqueles constantes no art. 7º da Portaria SAC-PR nº 183, de 14 de agosto, de 2014, que aprovou o Plano Geral de Outorgas - PGO para a exploração de aeródromos civis públicos e estabeleceu os critérios para exploração de aeródromos por meio de concessão. Foram consideradas ainda informações do histórico de movimentação, localização geográfica e as especificidades da região, que requerem solução estrutural e estruturante no atendimento às populações locais tendo em vista ser o modal aéreo muitas vezes a única alternativa às longas viagens de barco pelos rios do estado, conforme exposto ao longo da presente nota técnica.

Todos os ativos estão localizados no Estado do Amazonas. São eles: Aeroporto de Parintins, em Parintins (SWPI); Aeroporto de São Gabriel da Cachoeira, em São Gabriel da Cachoeira (SBUA); Aeroporto de Lábrea, em Lábrea (SWLB); Aeroporto de Coari, em Coari (SWKO); Aeroporto de Eirunepé, em Eirunepé (SWEI); Aeroporto de Carauari, em Carauari (SWCA); Aeroporto de Barcelos, em Barcelos (SWBC); e Aeroporto de Maués, em Maués (SWMW).

Com efeito, foram apresentados dados dos aeroportos que reforçam o enquadramento dos mesmos aos critérios elencados acima, sobretudo à necessidade de melhorias de ganhos de eficiência operacional, necessidade de obras e investimentos e nível de saturação da infraestrutura aeroportuária. Destacou-se a necessidade de investimento para que a infraestrutura seja capaz de atender a demanda por transporte aéreo, refletindo a necessidade e os benefícios trazidos pela transferência desses ativos à iniciativa privada. Foram destacadas ainda as vantagens vislumbradas e auferidas para a modelagem em bloco para as concessões já realizadas, coerente com a proposta apresentada nesta nota.

Conforme exposto, a configuração do bloco 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 do mesmo. Em todo caso, recomenda-se que a decisão sobre novas concessões seja no sentido de buscar uma solução sistemática, com o objetivo 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.

Importante também ressaltar 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. Desse modo, conceder infraestrutura aeroportuária surge essencialmente como uma decisão de governo que é tomada a partir de análise complexa que considera uma série de fatores e informações, conforme acima exposto.

Com relação à gestão aeroportuária por meio de concessão à iniciativa privada, não foram identificados óbices, seja do ponto de vista legal, regulatório ou econômico. Pelo contrário, a concessão mostra-se alinhada aos objetivos do PND, do PGO e da 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 pela SAC/MInfra. Importa considerar que em face ao disposto no parágrafo 3º do Artigo 10 da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e diante das estimativas iniciais elaboradas por esta SAC, a parceria ora pretendida dependerá de prévia autorização legislativa, considerando que o valor da contraprestação pecuniária a ser pago pela Administração Pública excederá o teto de 70% da remuneração legal prevista do parceiro privado.

Face aos argumentos acima expostos, a participação da iniciativa privada no projeto de desestatização dos aeroportos de que trata esta nota técnica apresenta-se como uma alternativa sustentável para o atendimento às populações dos municípios onde estão localizados os oito aeroportos, tanto em relação às obrigações financeiras quanto às administrativas, permitindo ainda que sejam atribuídas à iniciativa privada responsabilidades de investimento e gestão plenamente compatíveis com suas capacidades técnica, operacional e financeira.

Assim, conforme exposto na presente Nota Técnica, considerando os potenciais ganhos de sinergia vislumbrados pela operação em bloco, e considerando ainda a necessidade de uma solução estruturante para os aeroportos do Estado do Amazonas, sugere-se a inclusão no Programa Nacional de Desestatização dos aeroportos listados na tabela 1, bem como a qualificação dos mesmos para execução por meio de contratos de parcerias com o setor privado no âmbito do PPI, nos moldes do que dispõe a Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016. Objetiva-se, com isso, promover adequação e expansão da infraestrutura, melhoria na qualidade dos serviços prestados, e fundamentalmente, usufruir da experiência adquirida até então pelo Governo Federal ao longo de seis rodadas para promover inclusão social e a integração nacional também às localidades onde as infraestruturas aeroportuárias são de menor porte, notadamente nas regiões historicamente carentes de acesso do estado do Amazonas. Espera-se, assim, que os aeroportos possam definitivamente cumprir o seu papel de vetor de desenvolvimento local, agregando qualidade de vida à população, gerando impactos significativos para a sociedade e para a economia da região e aflorando externalidades positivas socioeconômicas em âmbito regional e nacional.

Sendo o que nos compete para o momento, submetemos a presente Nota Técnica bem como seus anexos para apreciação e demais providências julgadas cabíveis.

À consideração superior.

KARLA BRANQUINHO

Chefe de Divisão

VICTOR MELO FREIRE

Coordenador de Governança e Desenvolvimento

MICHELE NUNES FREIRES CERQUEIRA

Coordenadora de Políticas Regulatórias

DANIEL MEIRELES TRISTÃO

Coordenador-Geral de Políticas Regulatórias

DPR/SAC

Aprovo. Encaminhe-se à Secretaria Nacional de Aviação Civil para conhecimento e demais providências cabíveis na alçada daquela unidade.

RICARDO SAMPAIO S. FONSECA

Diretor de Políticas Regulatórias



Documento assinado eletronicamente por **Michele Nunes Freires Cerqueira, Coordenador(a)**, em 17/09/2020, às 18:16, 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 **Karla Branquinho dos Santos, Chefe da Divisão**, em 17/09/2020, às 18:18, 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 **Victor Melo Freire, Coordenador(a)**, em 17/09/2020, às 18:21, 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-Geral**, em 17/09/2020, às 18:51, 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, Diretor do Departamento de Políticas Regulatórias**, em 17/09/2020, às 21:44, 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.infraestrutura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2328449** e o código CRC **094373D0**.



Referência: Processo nº 50000.013398/2020-74



SEI nº 2328449

Esplanada dos Ministérios, Bloco R, Edifício Anexo - 1º Andar - Ala Oeste - Bairro Zona Cívico-Administrativa
Brasília/DF, CEP 70044-902
Telefone: (61) 2029-8534 - www.infraestrutura.gov.br