

Marçal Justen Filho
Cesar Pereira
Fernão Justen de Oliveira
Eduardo Talamini
André Guskow Cardoso
Alexandre Wagner Nester
Marçal Justen Neto
Rafael Wallbach Schwind
Felipe Sripes Wladeck
Paulo Osternack Amaral
Guilherme F. Dias Reisdorfer
Karlin Olbertz Niebuhr
William Romero
Rodrigo Goulart de Freitas Pombo
Juliane Erthal de Carvalho
Mônica Bandeira de Mello Lefèvre
Guilherme Augusto Vezaro Eiras
Isabella Moreira de Andrade Vosgerau
Diego Franzoni
Mayara Gasparoto Tonin
Marina Kukiela
Vanelis Mucelin
Fernanda Caroline Maia
Bruno Gressler Wontroba



Victor Hugo Pavoni Vanelli
Luísa Quintão
Doshin Watanabe
Isabella Félix da Fonseca
Lucas de Moura Rodrigues
Isabella Rossito
Raphaela Thêmis Leite Jardim
Marina Kirsten Felix
Stella Farfus Santos
Jefferson Lemes dos Santos
Letícia Alle Antonietto
Eduardo Nadvorny Nascimento
Izabela Moriggi Costa
Rodrigo Costa Protzek
Caroline Martynetz
Mariana Randon Savaris
Júlia Venzi Gonçalves Guimarães
Gabriela Assis Corrêa Demeterco
Edson Francisco Rocha Neto
Matheus Guimarães Pitto
Nicole Mendes Müller
Gabriel Lucas Santos Bonfim
Ana Paula Sovierzoski

Ilma. Sra. **JACQUELINE DE AZEVEDO SILVA,**

Presidente da Comissão Especial de Licitação do Leilão nº 01/2022-ANAC.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AVIAÇÃO GERAL – ABAG,

pessoa jurídica de direito privado inscrita no CNPJ nº 96.481.650/0001-75, com sede na Rua Baronesa de Bela Vista, nº 411, sala nº 504, Vila Congonhas, CEP 04612-001, São Paulo (SP), endereço eletrônico abag@abag.org.br, por seus advogados (procuração e documentos constitutivos anexos – doc. 1), comparece respeitosamente perante Vossa Senhoria para, na forma dos itens 1.20 e ss. do instrumento convocatório e do art. art. 41, §§ 1º e 2º, da Lei n.º 8.666/93, apresentar **impugnação ao edital.**

A impugnação é tempestiva. A sessão pública para recebimento das propostas está marcada para ocorrer no dia 18.08.2022 e a impugnação pode ser apresentada “até o 5 (cinco) dias úteis antes da data estabelecida para entrega dos envelopes”, de modo que o prazo para impugnar o Edital do Leilão nº 01/2022-ANAC se encerra apenas em 08.08.2022.

A. O objeto do Leilão nº 01/2022-ANAC

1. O leilão em questão, promovido pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), tem por finalidade a concessão da ampliação, manutenção e

exploração dos aeroportos integrantes dos Blocos Aviação Geral, Norte II e SP/MS/PA/MG (itens 1.3 e 1.4 do edital).

2. Dentre eles está o Aeroporto de Congonhas, que é o grande *hub* da aviação geral no país. Todavia, em contrariedade à política pública existente e sem qualquer motivação, **o Edital do Leilão nº 01/2022-ANAC inseriu previsões de exclusão da aviação geral do Aeroporto de Congonhas a partir de 2023, sem prever solução capaz de efetivamente viabilizar a continuidade das operações da aviação executiva em São Paulo.** O acesso à infraestrutura de Congonhas por esse ramo da aviação (transporte aeromédico, agronegócio, executivo, industrial) é imprescindível para a manutenção dessa atividade como um todo.

3. Assim, já no curto prazo a atividade da aviação geral será inviabilizada no Aeroporto de Congonhas e, por conseguinte, também na cidade de São Paulo, pois a utilização dos aeroportos da região não é viável para manter o segmento operando. Com isso, fere-se diretamente a lógica instrumental por trás do sistema de transporte aéreo como um todo.

4. Além disso, há defeito na inclusão no Bloco SP/MS/PA/MG de aeroportos deficitários que não possuem coesão nem sinergia entre si. A modelagem da concessão não considera nem se justifica perante alternativas mais aptas e transparentes para viabilizar a exploração do Aeroporto de Congonhas e dos aeroportos deficitários do Bloco SP/MS/PA/MG. Transforma o Aeroporto de Congonhas em mero instrumento de viabilização econômico-financeira dos demais aeroportos, em um modelo que resulta em restrição à competitividade em torno dos aeroportos leiloados, prejuízos aos usuários e potencial perda de arrecadação ao próprio poder concedente.

5. Daí a formulação da presente impugnação do Edital do Leilão nº 01/2022-ANAC, que deve ser acolhida para o fim de se determinar a exclusão do Bloco SP/MS/PA/MG do leilão e a oportuna implementação das modificações necessárias para assegurar todas as condições para permanência das atividades relativas à aviação geral no Aeroporto de Congonhas e submeter os aeroportos deficitários do Bloco SP/MS/PA/MG ao regime de parcerias público-privadas isoladas ou agrupadas em blocos regionais dotados de coesão e sinergia.

B. Inadequação do Bloco SP/MS/PA/MG

6. Em função da retirada do Aeroporto Santos Dumont da 7ª Rodada, após o pedido de devolução para relicitação do Aeroporto do Galeão, criou-se uma redefinição dos blocos de aeroportos para concessão.

7. A segregação adotada (Blocos Aviação Geral, Norte II e SP/MS/PA/MG – itens 1.3 e 1.4 do Edital) é ilegal.

8. No que se refere ao chamado Bloco SP/MS/PA/MG, contraria diretrizes constitucionais e legais, frustra a transparência e a responsabilidade fiscal e viola o dever de eficiência na gestão da infraestrutura aeroportuária. Não contempla o modo mais eficiente de explorar o Aeroporto de Congonhas. Frustra, inclusive, a exploração eficiente dos demais ativos do Bloco.

B.1. A ausência de justificativa plausível para a criação do Bloco SP/MS/PA/MG

9. O Bloco SP/MS/PA/MG engloba os aeroportos de Congonhas (SP), Campo Grande (MS), Corumbá (MS), Ponta Porã (MS), Santarém (PA), Marabá (PA), Parauapebas (PA), Altamira (PA), Uberlândia (MG), Montes Claros (MG) e Uberaba (MG).

10. Especificamente quanto ao Aeroporto de Congonhas, a União Federal pretende agrupar um dos principais aeroportos do país (comumente designada com a “joia da coroa” da Infraero) com aeroportos deficitários a fim de torná-los, em tese, viáveis ao investimento privado.

11. Com todo o respeito, trata-se de solução inadequada e sem justificativa no caso concreto.

12. O estudo econômico anexo (doc. 2), da consultoria SWOT Global, contém análises estatísticas dos aeroportos do referido bloco em *clusters* (ou agrupamentos). As análises mostram que o Aeroporto de Congonhas não pode ser considerado homogêneo aos demais em relação às variáveis “quantidade de passageiros embarcados pagos em 2019”, “movimento de passageiros”, “carga movimentada” e “movimento de aeronaves aos demais aeroportos”. Já por isso, não haveria sentido em estar em um mesmo agrupamento do Bloco SP/MG/MS/PA (v. itens 101 e 112).

13. Segundo o item 103, “Dos 12 aeroportos do cluster 1, que inclui o Aeroporto de Congonhas (SBSP), 8 aeroportos foram licitados individualmente

(seguindo o modelo em países como México e Austrália), 2 aeroportos foram licitados em grupo com aeroportos da mesma área (seguindo um critério de regionalidade) e 1 aeroporto (SDU) ainda não foi licitado, o que sugere fortemente que o Aeroporto de Congonhas, pela experiência brasileira da 2ª, 3ª e 4ª rodadas de concessões aeroportuárias e pela experiência internacional de México e Austrália, deveria ser licitado individualmente”.

14. A licitação do Aeroporto de Congonhas como um ativo isolado não seria uma inovação nem mesmo em relação à 7ª Rodada de Concessões. Conforme consta do item 75 do estudo anexo, em janeiro de 2022 foi constituído o “Bloco Santos Dumont”, constituído por um aeroporto isolado de características similares às do Aeroporto de Congonhas. Se não tivesse ocorrido em seguida o pedido de relicitação do Aeroporto do Galeão e surgido a intenção de uma 8ª Rodada para a concessão conjunta dos principais aeroportos do Rio de Janeiro, essa teria sido a configuração da rodada atual.

B.2. A inadequação da composição do Bloco SP/MS/PA/MG

15. A finalidade da formação de blocos nas concessões aeroportuárias seria agrupar ativos que possuem coesão e sinergia. Em virtude de determinadas características, ao reuni-los em grupos, maximizar-se-ia o desempenho de todos os aeroportos envolvidos.

16. Contudo, não é isso que se observa no Bloco SP/MS/PA/MG, que congrega aeroportos de características distintas, pertencentes a regiões longínquas e sem qualquer sinergia efetiva para serem operados conjuntamente por uma única concessionária.

17. Conforme aponta a Avaliação Econômico-Financeira do Bloco SP/MS/PA/MG, enquanto o Aeroporto de Congonhas possui Valor Presente Líquido (VPL) positivo, sendo um dos principais ativos do país, os demais aeroportos do bloco são todos deficitários (p. 62):

Tabela 18-2: Comparação em VPL do projeto sob cenários de concessão isolada e conjunta

Valores em VPL (MM R\$)	VPL Concessão individual	Soma VPL Individual	Sinergias	VPL do Bloco
SBSP	2.914,4	1.284,9	195,3	1.480,3
SBCG	(81,1)			
SBCR	(182,5)			
SBPP	(214,9)			
SBSN	(157,6)			
SBMA	(100,6)			
SBCJ	(124,5)			
SBHT	(165,9)			
SBUL	(185,9)			
SBMK	(172,5)			
SBUR	(244,1)			

Fonte: Consórcio GCA

18. Não há nem mesmo pertinência regional, pois os aeroportos do bloco estão espalhados pelo território nacional.

19. Também não há nenhuma clareza quanto às razões que levaram a esse agrupamento. Não houve o cotejo com a solução que seria a natural para a operação de aeroportos deficitários – porque assim prevista na legislação (Lei 11.079/2004) –, consistente na estruturação de parcerias público-privadas, na medida em que esses contratos permitiriam a gestão segregada e transparente desses ativos.

20. Em qualquer caso, os aeroportos do Bloco SP/MS/PA/MG não possuem (e bem por isso não foi demonstrada) sinergia capaz de justificar a sua reunião em um mesmo bloco. Não há como inferir qualquer coesão operacional entre o Aeroporto de Congonhas e os aeroportos do Estado do Pará, por exemplo.

21. O estudo anexo confirma que os dois testes estatísticos realizados concluíram **“que o Aeroporto de Congonhas, pela experiência brasileira da 2ª, 3ª e 4ª rodadas de concessões aeroportuárias e pela experiência internacional de México e Austrália, deveria ser licitado individualmente”** (item 103).

22. A **única razão** para reuni-los seria a pretendida viabilização econômica de aeroportos menores e deficitários, como expressamente reconhecido pelo Edital, mediante a transferência de recursos oriundos da exploração do

aeroporto mais rentável (Congonhas). Em nenhum momento se aponta e demonstra que essa forma de estruturação seria a mais adequada.

23. As justificativas adotadas pelo Edital para a existência de suposta sinergia são praticamente todas relacionadas a aspectos tributários da concessão (Avaliação Econômico-Financeira do Bloco SP/MS/PA/MG, p. 61):

- Melhor aproveitamento de créditos de impostos (PIS/COFINS);
- Economia nos custos de mão de obra, com redução, principalmente, do quadro administrativo necessário à gestão dos aeroportos;
- Redução marginal da alíquota efetiva de impostos sobre lucro pagos pelo concessionário, mediante o aproveitamento de prejuízos de aeroportos deficitários para o abatimento da base de cálculo de impostos de aeroportos superavitários. Este fator sobrepõe o aumento marginal na base de cálculo decorrente da economia de custos.

24. Contudo, não há nos estudos técnicos qualquer justificativa suficiente para reunir esses ativos. O agrupamento foi realizado considerando unicamente o aspecto financeiro da operação. Não há de fato sinergia entre esses onze aeroportos, e as justificativas contidas no Edital nem mesmo sugerem o contrário. Há apenas mero fornecimento de recursos de um ativo para outros. Sacrifica-se inclusive a arrecadação tributária proporcionada pelo Aeroporto de Congonhas – aeroporto inequivocamente rentável e situado em local de pujança econômica –, oferecendo-se como justificativa para a reunião de aeroportos díspares um “planejamento tributário” incentivado pelo próprio Poder Público.

25. De acordo com o estudo preliminar anexo (item 137):

A modelagem atual é apta a produzir vários efeitos negativos: (i) a formação de um bloco heterogêneo reduz o número de potenciais competidores no leilão (o que se reflete nas notícias de que há um único interessado até o momento); (ii) a ausência de sinergias entre aeroportos tão heterogêneos entre si, inclusive em termos de localidade, tende a resultar na necessidade de o operador do bloco subcontratar as operações dos aeroportos regionais, gerando ineficiência e sobreposição de custos aos usuários, especialmente em comparação com a alternativa de PPPs autônomas; (iii) o fato de o Aeroporto de Congonhas ser o único superavitário dentro do bloco de onze aeroportos fará com que o usuário do Aeroporto de Congonhas pague mais caro pelos serviços, visto que a receita tarifária desse aeroporto deverá custear os déficits de todos os demais aeroportos – em um mecanismo de transferência de renda dos usuários do Aeroporto de Congonhas em favor de usuários dos demais aeroportos do Bloco;

26. Com todo o respeito, da forma como proposta, a modelagem não considera a forma mais eficiente de exploração do Aeroporto de Congonhas, mas o

transforma em instrumento para viabilização (não transparente, nem quantificável) de aeroportos regionais deficitários.

B.3. A ausência de ponderação sobre solução mais eficiente

27. Além de não contemplar o modo mais eficiente de explorar o Aeroporto de Congonhas, o Edital frustra inclusive a exploração eficiente dos demais aeroportos do Bloco. Deixa de garantir a transparência e a responsabilidade fiscal na transferência de recursos para tais operações deficitárias e impede o desenvolvimento de soluções regionais que poderiam contribuir para a criação de empregos e a ampliação da atuação de uma multiplicidade de oportunidades de negócio.

28. Com todo respeito, o que o Edital chama de “redução de custos de mão de obra” como justificativa para reunião dos ativos (v. item 23 acima) consiste na concentração de atividades sem sinergia nas mãos de um único concessionário, que seria responsável pela administração de aeroportos em três regiões distintas.

B.3.1. A possibilidade de celebração de Parcerias Público-Privadas (PPP)

29. A opção ignorada pelo Edital, que deveria ter sido expressamente cogitada e cotejada, é a concessão dos aeroportos deficitários na modalidade de parceria público-privada (PPP), disciplinada pela Lei 11.079/2004.

30. Conforme consta do estudo anexo (item 137):

Apesar das várias evidências favoráveis à adoção de PPPs para aeroportos regionais – confirmadas inclusive pelas iniciativas recentes da ANAC adotando ou sinalizando a adoção desse modelo –, não se identificou nenhum registro ou evidência de que essa alternativa tenha sido considerada e objeto de estudos a propósito dos aeroportos regionais em três regiões distintas agregados ao Aeroporto de Congonhas;

31. O Decreto 7.624/2011, que dispõe sobre as condições de exploração pela iniciativa privada da infraestrutura aeroportuária por meio de concessão, prevê em diversas passagens a possibilidade de celebração de parceria público-privada para concessão aeroportuária (art. 6º, parágrafo único; art. 11, §2º; art. 14, *caput*; art. 17, §3º; art. 18, V).

32. Além disso, a outorga dos aeroportos deficitários é compatível com a Lei 11.079/2004: (1) a contratação não envolve apenas o fornecimento de

mão-de-obra ou fornecimento e instalação de equipamentos, ou mera execução de obra pública (art. 2º, §4º, III), (2) o prazo de vigência do contrato não será inferior a cinco anos (art. 5º, I), (3) é possível estipular repartição de riscos, com a especificação dos riscos atribuídos ao parceiro público, ao parceiro privado e os compartilhados (art. 5º, III) e (4) é possível prever garantias diferenciadas pelo poder público ao parceiro privado (art. 8º).

33. Trata-se da melhor solução para os aeroportos deficitários, conforme posição doutrinária do Min. BENJAMIN ZYMLER:

As concessões continuarão sendo utilizadas quando se tratar de projetos economicamente viáveis, que sejam autossustentáveis do ponto de vista financeiro. Já as Parcerias Público-Privadas serão utilizadas quando a implementação dos projetos em questão demandar o aporte de recursos fiscais. Isso ocorrerá quando a prestação de serviços ou a construção de obras de infra-estrutura não for atraente para os agentes privados, devido à limitação dos ganhos passíveis de serem auferidos ou ao elevado nível de riscos inerentes ao empreendimento em questão.¹

34. Assim, e conforme apontado pelo estudo anexo, “A consideração das PPPs é relevante tanto porque essa solução permite a segregação contábil das operações de cada aeroporto e maior transparência de gestão, quanto porque, diante das características não homogêneas do bloco formado em torno do Aeroporto de Congonhas, evitaria a concentração de atividades sem sinergia sob o controle de um único operador” (item 137).

B.3.2. As vantagens da utilização das parcerias público-privadas

35. Em **primeiro lugar**, essa forma de contratação fornece mais clareza acerca dos valores despendidos em determinado ativo de forma individualizada. Não há necessidade de se utilizar do lucro de um empreendimento para viabilizar economicamente outro (o que tornaria a operação muito mais complexa e opaca).

36. Ao separar o ativo rentável (Aeroporto de Congonhas) dos ativos deficitários, haverá clareza em que (i) o licitante do Aeroporto de Congonhas oferecerá o maior lance possível considerando exclusivamente um aeroporto com perspectivas muito positivas e (ii) os licitantes dos demais aeroportos, em regime de PPP, proporão cada qual a menor contraprestação necessária para que os

¹ BENJAMIN ZYMLER, As licitações no âmbito das parcerias público-privadas. In: EDUARDO TALAMINI; MONICA SPEZIA JUSTEN (organizadores). Parcerias público-privadas: um enfoque multidisciplinar. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2005, p. 262.

aeroportos sejam economicamente viáveis para exploração em regime de concessão.

37. Na modelagem atual, tudo isso é oculto. Não se sabe nem quanto o licitante do Aeroporto de Congonhas aplicará como “deságio” na sua proposta para compensar sua responsabilidade pelos outros aeroportos, nem quanto será necessário para a viabilização dos demais. A solução é ruim tanto para Congonhas quanto para os demais aeroportos. Congonhas será usado para suprir a inviabilidade econômica dos demais, e estes serão um encargo do concessionário de Congonhas, não o objeto principal de uma possível PPP isolada ou regional.

38. E há outro ângulo. A opacidade da solução “integrada” se reflete também no cumprimento de disposições legais acerca da regularidade fiscal dos entes públicos. Ao optar por uma forma de contratação mais transparente, como a PPP, a União Federal terá realizado “ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas” (art. 1º, da Lei Complementar 101/2000). A contraprestação pública estabelecida na licitação da PPP será computada de modo preciso para os fins de responsabilidade fiscal. Na solução “integrada”, a União Federal irá renunciar a uma parte da outorga – o “deságio” aplicado pelo licitante para compensar a responsabilidade pelos outros aeroportos – sem nem mesmo ter como saber qual a dimensão desse deságio e se ele é razoável e proporcional às obrigações vinculadas aos outros aeroportos.

39. Em **segundo lugar**, é provável que o Aeroporto de Congonhas seja leiloado por um valor maior de outorga, considerando a desnecessidade de se utilizar do lucro desse ativo para viabilizar os demais aeroportos do bloco. Conforme apontado em recente reportagem do Jornal O Globo, “a 21 dias da data do leilão, haveria apenas uma empresa interessada em arrematar Congonhas”².

40. Se essa for mesmo a realidade, não seria por acaso. Na modelagem atual, a concessionária que arrematar o Aeroporto de Congonhas terá que operar outros dez aeroportos, todos deficitários e de características absolutamente distintas do principal aeroporto do bloco, ou mesmo entre si. São

² Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/negocios/noticia/2022/07/joia-da-coroa-da-infraero-congonhas-so-tem-um-interessado-a-21-dias-do-leilao.ghtml>. Acesso em 28.07.2022.

aeroportos pequenos, deficitários e instalados em regiões mais distantes. Essa estruturação reduz a atratividade do Aeroporto de Congonhas.

41. Essa circunstância demonstra a necessidade de consideração do modelo de PPP. Como afirmou doutrinariamente o Min. BENJAMIN ZYMLER:

As Parcerias Público-Privadas inserem-se nesse contexto como um mecanismo capaz de atrair investimentos privados, gerando os seguintes benefícios esperados: viabilizar a prestação de mais serviços públicos de boa qualidade, incentivar a geração de emprego e renda, minimizar e diferir ao longo do tempo impactos fiscais pela realização do investimento e alavancar a utilização dos recursos públicos em atividades produtivas.³

42. Em **terceiro lugar**, ao desvincular a concessão desses aeroportos menores da concessão do Aeroporto de Congonhas, torna-se possível ampliar a participação de empresas menores (e, inclusive, regionais) na operação desses ativos.

43. Diferentemente do que se propõe agora, não haverá a concentração de ativos em um único grande operador, mas a distribuição dos empreendimentos para uma gama ampliada de empresas – que terão a parceria do Poder Público para assegurar a viabilidade econômico-financeira do empreendimento. Os próprios recursos da outorga mais elevada obtida pela concessão do Aeroporto de Congonhas poderão ser empregados para esse fim.

44. Em **quarto lugar**, a infraestrutura aeroportuária envolve serviço público de competência material da União Federal, podendo ser concedido, permitido ou autorizado a terceiro, conforme previsto nos arts. 21 e 175 da Constituição Federal. Por conta disso, deve atender aos pressupostos de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas (art. 6º da Lei 8.987/1995).

45. Em **quinto lugar**, a modelagem atual pretende dar um caráter redistributivo à concessão de Congonhas. Pretende-se que o usuário do Aeroporto de Congonhas produza receita que capacite o concessionário a custear os déficits dos outros aeroportos. Essa redistribuição é arbitrária e injustificada, ao contrário do que se passa em serviços regionalizados – como os de saneamento, por exemplo.

³ BENJAMIN ZYMLER, As licitações no âmbito das parcerias público-privadas. In: EDUARDO TALAMINI; MONICA SPEZIA JUSTEN (organizadores). Parcerias público-privadas: um enfoque multidisciplinar. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2005, p. 285.

No caso concreto, como já afirmou um dos signatários, a redistribuição deve ser realizada pelo mecanismo jurídico próprio, de PPP:

O regime da PPP introduzido pela Lei n. 11.079/2004 traz um novo perfil para esse tema. Pode ser uma inovação fundamental para assegurar a realização da solidariedade, mesmo que não se adote o sistema de tarifas redistributivas. Ao prever (i) a possibilidade de custeio total ou parcial dos serviços pelo Poder Público e (ii) mecanismos de vinculação de recursos públicos a esse custeio, a lei federal elimina o problema fundamental existente na opção tributária de realização da solidariedade. É possível, por essa via, assegurar que os recursos públicos, de origem tributária, necessários à concretização da solidariedade atinjam efetivamente o seu destino.⁴

46. Diante desses fatores, a contratação de parceria público-privada mostra-se a única solução adequada para a outorga dos aeroportos deficitários do Bloco SP/MS/PA/MG à iniciativa privada, colocando em evidência a equivocada modelagem adotada para esses ativos.

B.3.3. O pronunciamento da ANAC acerca das PPPs para aeroportos regionais

47. A adoção de PPPs para a exploração de aeroportos deficitários não é inovação nem uma solução inédita. É, na realidade, reconhecida pela ANAC como modelo mais adequado para a desestatização de aeroportos regionais e deficitários.

48. Em 25.11.2021, em entrevista concedida ao Portal Terra, o Presidente da ANAC afirmou que:

O governo está estruturando também parcerias público-privadas (PPPs) para pequenos aeroportos. A ideia é começar lançando oito aeroportos na Região Norte. Acabando a sétima rodada, queremos ampliar ações como essa. Temos 120 aeroportos com voos regulares. Isso está parado já faz um tempo. Queremos chegar a 200. A mensagem importante é que ainda temos muito trabalho pela frente mesmo após a sétima rodada. O objetivo final é universalizar o acesso à aviação, regionalizando cada vez mais. Podemos até dar suporte a Estados e municípios no desenho desses modelos. Queremos que a parceria com o setor privado seja a regra, não mais a exceção.⁵

49. Questionado sobre a opção pelas PPPs para esses ativos, respondeu que “se o estudo sobre esses aeroportos mostra que a VPL (valor

⁴ CESAR PEREIRA, *Usuários de serviços públicos: usuários, consumidores e aspectos econômicos dos serviços públicos*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 381.

⁵ Disponível em: <https://www.terra.com.br/economia/governo-quer-acelerar-expansao-de-aeroportos-em-parcerias-com-a-iniciativa-privada,2c103b89112a9623264f77cf40ef99faq2kd4jmk.html>. Acesso em 04.08.2022.

presente líquido) do projeto fica negativo, então o governo precisa aportar um recurso para garantir a viabilidade”.

50. Esse é justamente o caso dos dez aeroportos que compõem o Bloco SP/MS/PA/MG junto ao Aeroporto de Congonhas. São aeroportos deficitários, de característica regional, mas essenciais à universalização do acesso à aviação. Contudo, a opção por essa forma de modelagem sequer foi objeto de análise pelos estudos que compõem o Edital ora questionado.

B.3.4. Exemplo concreto: a PPP do Aeroporto de Parnaíba (PI) e as PPPs previstas para os aeroportos amazonenses

51. Em 14.02.2022, foi firmado o contrato de parceria público-privada (PPP), na modalidade de concessão patrocinada, para prestação dos serviços públicos de administração, conservação, recuperação, manutenção, implantação de melhorias e operação aeroportuária do Aeroporto de Parnaíba (PI).

52. O projeto se iniciou com a publicação de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) em 23.06.2020, visando a elaboração de estudos para a modelagem do projeto. Após a realização de consulta pública, houve a publicação do edital do certame em 04.10.2021.

53. Nos estudos prévios ao Edital, o Concedente ponderou que:

[...] embora a região e o aeroporto possuam potencial de atração de demanda elevado, os investimentos previstos para colocar o aeroporto em um nível de serviço superior, acabam por gerar um dispêndio financeiro elevado, que deverá ser sanado com a ampliação na movimentação e geração de receita pelo concessionário privado, e também pela contrapartida financeira do Governo do Estado.⁶

54. O mesmo ocorre nos aeroportos deficitários do Bloco SP/MS/PA/MG. Tal como nesses ativos, o VPL do Aeroporto de Parnaíba, no momento de lançamento do certame, era de R\$ -102,6 MM – bastante similar ao dos aeroportos demais aeroportos do Bloco SP/MS/PA/MG, conforme visto na tabela constante do item 17 acima.

55. Além disso, a recente Lei 14.368/2022 (derivada da chamada MP do Voo Simples) autorizou o Poder Executivo a realizar parcerias público-privadas (PPPs) cujo percentual de remuneração pago pela administração pública seja

⁶ Disponível em: <http://www.ppp.pi.gov.br/pppteste/wp-content/uploads/2021/03/Anexo-VII-do-Edital-Estudo-Econ%C3%B4mico-Financeiro.pdf>. Acesso em 04.08.2022.

superior a 70% (setenta por cento), nos aeroportos dos municípios amazonenses de Barcelos, Carauari, Coari, Eirunepé, Lábrea, Maués, Parintins e São Gabriel da Cachoeira. Essa alternativa poderia ter sido considerada também para os aeroportos deficitários do Bloco SP/MS/PA/MG.

B.4. A ausência de pronunciamento da ANAC durante a Consulta Pública

56. Dentre as contribuições apresentadas no âmbito da Consulta Pública nº 13/2021, merece destaque trecho da contribuição presencial do Sr. Presidente do Conselho Empresarial de Logística e Transporte da Associação Comercial do Rio de Janeiro, conforme destacado abaixo:

Por último eu queria dizer o seguinte. Acho que isso também foi rapidamente mencionado aí, que a questão de você pegar aeroportos aqui da Cochinchina e botar no mesmo bloco, qual é a lógica de você juntar coisas daqui e da Cochinchina no mesmo bloco concessório? A lógica é de sinergia, isso não existe. O ideal se quer fazer subsídio cruzado, faça através de PPP como tá previsto inclusive nos aeroportos da Amazônia. Vocês vão lá no aeroporto da Amazônia, está prevendo lá um bloco lá através de uma PPP. Façam isso, pegue, o dinheiro da outorga do Santos Dumont, e de outros aeroportos que estejam aqui, de Juiz de Fora e outros que foram mencionados e se sobrar outorga apliquem na PPP dos aeroportos lá de Montes Claros, de Uberlândia e de Uberaba. Não tem sentido operacional e gerencial nenhum esse bloco que vocês estão montando.

57. Entretanto, esse apontamento **não foi sequer objeto de resposta por parte da ANAC**. A contribuição completa e a resposta fornecida pela ANAC podem ser verificadas no relatório da Consulta Pública 13/2021.⁷

B.5. A persistência do problema: os defeitos do próprio processo decisório e a deficiência da fundamentação da escolha adotada

58. A omissão da ANAC na Consulta Pública evidencia que os problemas não se restringem aos defeitos intrínsecos à modelagem. Ainda que esta pudesse ser considerada viável (o que se coloca para argumentar), há falha relacionada ao próprio processo decisório. Falta a indispensável fundamentação e demonstração da escolha realizada enquanto supostamente mais vantajosa do que as demais opções possíveis de modelagem, pois estas foram simplesmente ignoradas.

⁷ Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/concessoes/andamento/setimadada/relatorio-de-divulgacao-das-contribicoes-a-consulta-publica-no-13-2021>. Acesso em 01.08.2022.

59. Falta à modelagem em questão uma etapa fundamental de qualquer estudo de viabilidade de estruturação de concessões, que consiste na avaliação comparativa das alternativas tendo em vista métricas como o *value for money* (VFM).

60. Como observado por Armando Castelar Pinheiro, ex-chefe do Departamento Econômico do BNDES, em estudos publicados pelo Banco Mundial sobre a estruturação de projetos no setor público no Brasil, a viabilidade de qualquer projeto pressupõe, antes de tudo, a comprovação objetiva de escolha da opção comparativamente mais adequada entre as disponíveis:

Os projetos que ultrapassarem os testes de pré-viabilidade e consistência estratégica devem passar à segunda etapa, na qual eles serão mais minuciosamente analisados. Nesta fase, o projeto precisa ser detalhado e sua viabilidade testada com mais rigor, inclusive no que tange a ser essa a melhor alternativa para se atingirem os objetivos propostos. Os estudos de viabilidade nesta segunda etapa devem incluir: (...)

- a avaliação comparada de alternativas que também permitem alcançar os mesmos resultados, onde o critério de VFM deve ser a métrica principal de comparação.⁸

...passo fundamental no processo de realização do investimento é escolher uma modalidade de contratação - em termos de selecionar aquele que melhor equilibra custos e riscos, de um lado, e capacidade de alcançar os objetivos do projeto, de outro. A questão central é identificar qual modalidade oferece o melhor VFM e ao mesmo tempo satisfaz os objetivos de provisão de serviços do governo.⁹

61. Trata-se, afinal, não apenas de uma prática (indispensável) de boa gestão. Deve-se observância ao imperativo jurídico de fundamentar adequadamente a escolha exercida, descumprido no caso concreto mesmo tendo a ANAC sido provocada a se manifestar sobre o tema desde a Consulta Pública.

B.6. A menção ao assunto pelo TCU no processo de desestatização

62. O tema das PPPs aeroportuárias foi inclusive mencionado pelo TCU no âmbito das discussões acerca da 7ª rodada de concessões.

⁸ Um Framework para Analisar Modelos de Estruturação de Projetos do Setor Público. *Estruturação de Projetos de PPP e Concessão no Brasil*: diagnóstico do modelo brasileiro e propostas de aperfeiçoamento. In *Estruturação de Projetos de PPP e Concessão no Brasil*: diagnóstico do modelo brasileiro e propostas de aperfeiçoamento. Banco Mundial, p. 38. Disponível em <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/7211>. Acesso em 04.08.2022.

⁹ Modelos de estruturação de projetos de infraestrutura: uma perspectiva internacional. In *Estruturação de Projetos de PPP e Concessão no Brasil*: diagnóstico do modelo brasileiro e propostas de aperfeiçoamento. Banco Mundial, p. 59. Disponível em <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/7211>. Acesso em 04.08.2022.

63. Após a aprovação da documentação da concessão pela ANAC, o caso foi submetido ao TCU, que considerou adequada a solução proposta pelos estudos, “não tendo sido identificadas irregularidades ou impropriedades que desaconselhassem a continuidade da 7ª rodada de concessões aeroportuárias” (Acórdão nº 1.228/2022 – doc. 3).

64. Contudo, no relatório desse mesmo acórdão, que se remete integralmente à instrução técnica, o TCU apontou de ofício a possibilidade de realização de PPPs para os aeroportos deficitários do bloco:

Após a realização dos EVTEA, verificou-se que o Bloco Norte II não era economicamente viável na configuração desenhada inicialmente, pois apresentava valor presente líquido (VPL) negativo. [...] Nessa condição, a configuração original do Bloco Norte II somente poderia ser mantida por meio de concessão patrocinada, com contraprestação do poder público, conforme definida na Lei 11.079/2004, que disciplina as chamadas parcerias público-privadas. Como essa hipótese não se enquadrava na modelagem do programa de concessões aeroportuárias, o Minfra optou por incluir os quatro aeroportos do interior do estado do Pará – Santarém/PA (SBSN), Marabá/PA (SBMA), Carajás/Parauapebas/PA (SBCJ) e Altamira/PA (SBHT) – no Bloco SP/MS, que passou a ser SP/MS/PA, uma vez que o VPL desse Bloco era suficiente para cobrir o déficit desses aeroportos.

65. Com respeito, a solução foi descartada apenas porque, conforme o que havia sido encaminhado pela ANAC e pelo Ministério da Infraestrutura, “essa hipótese não se enquadrava na modelagem do programa de concessões aeroportuárias”.

66. Ou seja, embora o relatório técnico reputasse a concessão patrocinada como o modelo adequado para a situação dos referidos aeroportos (como aqui defendido), não houve ponderações técnicas sobre a possibilidade de realização dessa forma de concessão. Apenas se acatou, sem questionamentos nem exigência de maiores informações, a definição inicial do Ministério da Infraestrutura quanto à realização de concessão comum (constante da Resolução CPPI nº 230, de 2 de junho de 2022)¹⁰ – que contraria, inclusive, o entendimento manifestado pela ANAC referido no tópico B.3.3 acima.

¹⁰ Art. 1º Aprovar, na modalidade de concessão comum, a desestatização para a exploração de infraestrutura aeroportuária dos quinze aeroportos que integram a sétima rodada do programa de concessão aeroportuária.

C. A exclusão da aviação geral do Aeroporto de Congonhas e seus efeitos

67. Conforme exposto no item anterior, o Edital e demais documentos relativos ao leilão devem ser amplamente reformulados para que o Aeroporto de Congonhas seja concedido isoladamente, submetendo-se os demais aeroportos do Bloco SP/MS/PA/MG a um regime de PPP (concessão patrocinada).

68. No mínimo, o leilão desse bloco deve ser suspenso para que estudos efetivos e aprofundados sejam realizados acerca dos efeitos negativos da estrutura retratada no Edital e das vantagens da solução defendida na presente impugnação.

69. Para a eventualidade de ser mantido o Edital nesse ponto, bem como para o caso de o Aeroporto de Congonhas vir a ser leiloado para uma concessão isolada, fora do Bloco SP/MS/PA/MG, a Impugnante pede licença para apontar outras ilegalidades do Edital e dos estudos a ele subjacentes ou relacionados.

70. Os estudos prévios ao edital – que são inevitavelmente incorporados ao instrumento convocatório e à modelagem da concessão em questão, e que refletem as condições do edital e do contrato – estabelecem como premissa a exclusão da atividade da aviação geral do Aeroporto de Congonhas e, concomitantemente, a suposta suficiência da operação no Aeroporto de Campo de Marte para manutenção dessas operações em São Paulo.

71. O EVTEA não considera a necessidade de que o Aeroporto de Congonhas atenda à demanda da aviação geral durante o prazo da futura concessão. O Plano de Exploração Aeroportuária (anexo 2 da minuta de contrato de concessão) não inclui previsão da obrigação de manutenção da infraestrutura existente para atendimento à demanda da aviação geral, nem proíbe que a construção de novos terminais de passageiros e ampliações nos terminais existentes interfiram na infraestrutura aeroportuária destinada à aviação geral. A própria minuta de contrato de concessão não inclui a obrigação de manutenção do nível de serviço para atendimento da aviação geral.

72. Além disso, diversos itens dos estudos adotam expressamente a premissa de exclusão da atividade da aviação geral do Aeroporto de Congonhas, tais como os itens 12.2, 24.2, 26.1.1.3 do Estudo de Mercado e os itens 2.3.1 e 2.3.3 do Estudo de Engenharia. Confira-se:

Devido a maior flexibilidade do segmento de aviação geral e para melhor utilização da infraestrutura aeroportuária disponível nos aeroportos hubs da aviação comercial o estudo considera que *a movimentação de AVG será preterida*.

No caso de SBSP [Aeroporto de Congonhas, conforme apresentado no Relatório de Engenharia e Afins (capítulo Análise de Demanda), o *Plano de Desenvolvimento do Aeroporto prevê, já na primeira fase de obras, a retirada das áreas atualmente dedicadas para Aviação Geral, para atendimento da demanda da aviação comercial*. Dessa forma, uma vez que *não haverá infraestrutura no Aeroporto para atendimento da AVG*, a projeção da demanda restrita para o Aeroporto não considera esse fluxo no horizonte de concessão. (Estudo de Mercado, item 12.2 – grifou-se)

Dada a restrição de capacidade, *prevê-se que serviço de AVG seja descontinuado*. Estudo de Mercado, item 24.2 – grifou-se).

(...) ampliação de oferta de rotas e internacionalização projetada *pressupõe a ausência de AVG no pico operacional de pista em SBSP [Aeroporto de Congonhas] e apropriação dos slots atualmente dedicados àquela operação para voos regulares*. (Estudo de Mercado, item 24.2 – grifou-se).

(...) devido às restrições de capacidade *não se prevê movimentos de aeronaves de aviação geral no aeroporto ao longo da concessão* (Estudo de Mercado, item 26.1.1.3 – grifou-se).

(...) não são previstas receitas com aviação geral no aeroporto. (Estudo de Mercado, item 26.1.1.3 – grifou-se).

(...) devido a necessidade de disponibilizar mais áreas para o desenvolvimento do segmento comercial, *considera-se suprimir as áreas de aviação geral*. (Estudo de Engenharia, item 2.3.1 – grifou-se).

(...) foi necessário restringir a hora-pico total e a hora-pico comercial, sugerindo-se a *supressão da operação de voos de aviação geral*, a fim de priorizar as operações comerciais e visando o menor impacto nas receitas operacionais e a restrição da entrada de novos voos comerciais (Estudo de Engenharia, item 2.3.3 – grifou-se).

73. Diante disso, verifica-se que a modelagem em questão está sendo ostensivamente manejada para provocar a exclusão da aviação geral do Aeroporto de Congonhas. Com todo respeito, e como será demonstrado, a modelagem tal como prevista hoje é ilegal e deve ser revista.

C.1. Ausência de motivação no Edital para a exclusão da aviação geral do Aeroporto de Congonhas

74. Não foi apresentado embasamento técnico ou jurídico razoável para a decisão de retirar a aviação geral de Congonhas. Vale dizer, não há a indicação de qualquer razão para a exclusão da aviação geral de Congonhas, em clara violação ao princípio da motivação (art. 2º, caput, e art. 50 da Lei 9.784/1999).

C.1.1. A questão atinente à capacidade da infraestrutura aeroportuária

75. A única justificativa apresentada na documentação, exposta em um simples parágrafo nos Estudos de Engenharia e de Mercado do Aeroporto de Congonhas, seria uma suposta ausência de capacidade da infraestrutura aeroportuária, de modo que a aviação geral deveria ser totalmente suprimida do Aeroporto de Congonhas em benefício da aviação comercial:

O aeroporto possui uma porção relevante do total de movimentos composto por aviação geral, aproximadamente 20% do total do tráfego em 2019. Contudo, conflitos entre diferentes modalidades de aviação poderão surgir quando a demanda agregada atingir o limite físico da capacidade, e algum ou todos os segmentos serão afetados. Assim, devido a necessidade de disponibilizar mais áreas para o desenvolvimento do segmento comercial, considera-se suprimir as áreas de aviação geral, consoante à demanda projetada apresentada no Relatório 01 – Estudos de Mercado, que mostra a redução na movimentação de aviação geral.

(Estudos de Engenharia, p. 564)

Quando não é possível atender a demanda projetada, se faz necessário avaliar quais segmentos de demanda (doméstico, internacional ou aviação geral) deixarão de ser atendidos. Devido a maior flexibilidade do segmento de aviação geral e para melhor utilização da infraestrutura aeroportuária disponível nos aeroportos hubs da aviação comercial o estudo considera que a movimentação de AVG será preterida³²³.

(Estudos de Mercado, p. 296)

76. Entretanto, não há qualquer fundamentação técnica que justifique essa opção pela aviação comercial, em detrimento de toda uma categoria de aviação historicamente consolidada no *hub*, que gera benefícios ao setor e à cadeia econômica que a aviação comercial não é apta a proporcionar.

77. Com respeito, a modelagem incorre em vários defeitos de premissa.

C.1.2. O erro na presunção de “maior flexibilidade” da aviação geral

78. A premissa da “maior flexibilidade do segmento de aviação geral” não se confirma na realidade – ao menos não como afirmado no estudo. Muito embora não exista programação diária de voos e passageiros nas mesmas condições existentes para a aviação comercial, o segmento também depende – como qualquer atividade econômica – da previsibilidade de seus horários para atender adequadamente à demanda por seus serviços.

79. São essas condições de regularidade e previsibilidade e a localização na maior metrópole do país que alçaram o Aeroporto de Congonhas à posição de *hub* central da aviação geral do Brasil.

80. Sem essa previsibilidade, a atividade seria totalmente inviabilizada.

81. De resto, ainda que a premissa estivesse correta (e não está), ela não justificaria a completa desarticulação da cadeia econômica da aviação geral, consolidada ao longo dos anos no Aeroporto de Congonhas, com a produção de diversas externalidades positivas locais e nacionais, como providência voltada a priorizar apenas a aviação comercial e/ou os lucros da futura concessionária – esta questão será retomada a seguir.

C.1.3. O erro na remissão aos termos da diretriz #22 da SAC/MI

82. Além da justificativa acima, ao tratar da previsão de demanda, os estudos prévios ao Edital mencionam de forma pontual (em nota de rodapé, inclusive) que a exclusão da aviação geral do Aeroporto de Congonhas estaria “em linha com a diretriz #22 da SAC/MI que considera todos os slots de SBSP voltados para atendimento de serviços aéreos regulares de passageiros”.

83. Contudo, conforme as informações prestadas pela DPR/SAC (por e-mail e por meio do Despacho nº 125/2021/DPR/SAC), a diretriz determina o seguinte:

Para fins da modelagem, a capacidade inicial do sistema de PPD de SBSP deve ser considerada de 44 slots por hora para os serviços aéreos regulares de passageiros, e a do SBRJ de 32 slots por hora para os serviços aéreos regulares de passageiros. A capacidade do sistema de pistas ao longo da concessão para os aeroportos SBRJ e SBSP deve evoluir em função do desenho proposto para tais infraestruturas nos estudos de engenharia.

84. Ou seja, não há objetivamente nenhuma determinação de que a aviação geral deveria ser desconsiderada nos estudos prévios à licitação do Aeroporto de Congonhas, tampouco alguma razão para que isso ocorra.

C.1.4. O caráter essencial da aviação geral – o desempenho de funções singulares de interesse público, não exercidas pela aviação comercial

85. A aviação constitui atividade de relevante interesse público. O segmento representa 95% da frota brasileira¹¹. Atende mercados (essenciais) que a aviação comercial não é capaz de atender.

¹¹ No Aeroporto de Congonhas, a aviação geral representou em 2019 cerca de 20% do tráfego aéreo (Estudo de Engenharia, item 2.3.1, p. 564).

86. A aviação geral é responsável pela conectividade aérea entre grandes centros e cidades menores: dos mais de 3 mil aeródromos do país, a aviação comercial atende pouco mais de 100 aeroportos. Para as demais 2.900 localidades, a população depende unicamente da aviação geral.

87. A aviação geral exerce diversas funções relevantes – muitas das quais não atendidas pela aviação comercial: (1) tem papel fundamental na integração nacional, dispondo de capilaridade e capacidade de cobertura de número muito mais amplo de aeródromos em comparação à aviação comercial, seja por razões operacionais, seja porque tem condições de atender localidades de baixa densidade populacional; (2) propicia maior dinamismo para atendimento da demanda, especialmente em caráter emergencial e para a prestação de serviços aeromédicos, suprindo locais onde não há possibilidade de atendimento hospitalar adequado; (3) tem papel fundamental no desenvolvimento do setor aéreo, considerando a dimensão de sua operação, entre outros aspectos.

88. Por essas razões, a Política Nacional de Aviação Civil (PNAC), estabelecida pelo Decreto 6.780/2009, que corresponde ao conjunto de diretrizes e estratégias que devem nortear o planejamento das instituições responsáveis pelo desenvolvimento da aviação civil brasileira, prevê como diretriz para os serviços aéreos o objetivo de “estimular o desenvolvimento da aviação geral”.

89. A importância da aviação geral é igualmente destacada no Plano Aeroviário Nacional (PAN) 2018/2038, como ilustrado em trechos extraídos das pp. 62 e 63 desse documento reproduzidos a seguir:

- “De igual relevância para os objetivos do setor, está o potencial e a integração da rede de aeroportos voltados à aviação geral brasileira”;
- “Composta por um quantitativo de aeródromos consideravelmente maior que a rede de transporte voltada à aviação comercial, totalizando mais de 2500 aeródromos, eles [os operadores de aviação geral] possuem potencial para atendimento de demandas emergentes ou emergenciais, ainda que não se constituam serviços públicos. (...) No ano de 2017, a aviação geral operou em 2.141 aeroportos e 838 heliportos”;
- “É importante destacar que, dentre mais de 14 mil aeronaves em condições de aeronavegabilidade cadastradas na ANAC, a aviação geral no Brasil possui 92% dessas aeronaves”;

- “Dada a magnitude deste setor específico e as oportunidades de complementariedade com a aviação civil brasileira, é necessário que as políticas públicas a serem desenvolvidas para a Aviação Geral, a exemplo de instrumentos instituídos em outros países como nos Estados Unidos e países da União Europeia, levem em consideração as principais demandas do setor.¹²

90. Ou seja: reconhece-se que a aviação geral exerce papel complementar ao da aviação comercial e igualmente fundamental para o setor. Após dezenove audiências públicas no âmbito do Senado Federal, constou do Relatório da Comissão de Serviços de Infraestrutura - CI (via Subcomissão Temporária sobre Aviação Civil – CISTAC):

A aviação comercial, apesar do extraordinário crescimento dos últimos anos, não é capaz de dar conta de todo um universo de atividades aéreas indispensáveis para a integração nacional, o desenvolvimento econômico e a pesquisa tecnológica, que são desempenhadas pela aviação geral.¹³

91. O Relatório também afirmou que “A aviação executiva é fundamental para o desenvolvimento econômico, na medida em que viabiliza o deslocamento de autoridades, profissionais e executivos responsáveis pela tomada de decisões públicas e empresariais de caráter estratégico e que precisam se movimentar com grande frequência entre grandes distâncias”.¹⁴ Inclusive, durante o período de pandemia, foi a aviação geral que viabilizou o salvamento de incontáveis vidas e impediu a paralisação total do setor aéreo no Brasil.

92. Trata-se de segmento da aviação civil que conta com o apoio de profissionais e equipamentos no solo, para abastecimento de combustíveis, embarque e desembarque de passageiros e carga, manutenção, e outras atividades, gerando empregos e renda para as regiões em que atua. Isso não pode ser desconsiderado. Pelo contrário, toda a cadeia impactada pela atividade e a

¹² Disponível em https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/centrais-de-conteudo/pan2018_ebook.pdf. Acesso em 01.08.2022.

¹³ Disponível em https://www.senado.leg.br/comissoes/CI/CISTAC/REL/CISTAC_Relatorio_VersaoFinal_08-03.pdf. Acesso em 01.08.2022.

¹⁴ Relatório Final da Subcomissão Temporária Sobre Aviação Civil, p. 30. Disponível em: http://www.senado.leg.br/comissoes/CI/CISTAC/REL/CISTAC_Relatorio_VersaoFinal_08-03.pdf. Acesso em 01.08.2022.

relevância que esse atendimento possui para o setor aéreo brasileiro devem ser considerados.

93. Durante o período de pandemia de COVID-19, o setor foi considerado atividade essencial (art. 3º, § 1º, V, do Decreto 10.282/2020), tendo se tornado o principal meio para transporte aeromédico e transporte de insumos, remédios, equipamentos médicos e vacinas, viabilizando o salvamento de incontáveis vidas e impedindo a paralisação total do setor aéreo no Brasil.

C.1.5. A condição da aviação geral de usuária do serviço público aeroportuário

94. Além disso, como dito acima, a aviação geral usa a infraestrutura aeroportuária para exercer as suas atividades, além de demandar apoio de profissionais e equipamentos no solo para abastecimento, embarque e desembarque de passageiros e carga, manutenção etc.

95. Nessa condição, as empresas da aviação geral se enquadram no conceito de “usuário” do serviço público a ser prestado pela futura concessionária, de modo que devem receber serviço adequado nos termos do art. 6º da Lei 8.987/1995, com regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

96. Diversas disposições da minuta de contrato, observando a noção acima detalhada, determinam a existência de duas categorias de usuários: os passageiros e as empresas que operam no sítio aeroportuário. Por exemplo, o item 6 do Programa de Exploração Aeroportuária (PEA) determina a necessidade de garantir o nível adequado de serviço “por meio da disponibilização de áreas, equipamentos e sistemas associados em todos os componentes operacionais”.

97. Além disso, a Resolução nº 508/2019 da ANAC, ao tratar do regime tarifário, trata as empresas aéreas como usuários do aeroporto em seu art. 3º, IV, distinguindo-os dos chamados “usuários finais”, que seriam os passageiros. A distinção foi reproduzida no item 4.4.4 da minuta de contrato, que menciona expressamente os operadores da aviação geral:

4.4.4. Alterações dos valores das tarifas deverão ser informadas à ANAC, ao público, às empresas aéreas, aos operadores de aviação geral e demais Usuários dos aeroportos com no mínimo 30 (trinta) dias de antecedência.

98. Esta definição mais abrangente de usuário também é acolhida pela proposta apoiada na minuta de contrato de concessão, que determina a necessidade de realização de consulta, pela concessionária, em caso de “propostas de realização de investimentos, adequações ou alterações na infraestrutura aeroportuária que reduzam de forma significativa a oferta de infraestrutura ou que afetem seus usuários” (item 15.2.1 da minuta de contrato).

99. Portanto, não há dúvidas de que as empresas que exercem a atividade de aviação geral, associadas da Impugnante, se enquadram no conceito de usuário do serviço público a ser prestado pela futura concessionária e não podem ser preteridas no Leilão em questão, sem que sequer se apresente justificativa técnica para tanto, sob pena de violação às políticas públicas estabelecidas e ao ordenamento jurídico brasileiro.

C.1.6. A imprescindibilidade da infraestrutura aeroportuária para preservação da atividade de aviação geral e a necessidade de observância dessa condição

100. A utilização da infraestrutura aeroportuária, cuja competência para exploração é da União Federal (art. 21, XII, “c”, da CF), é indispensável para a aviação geral, que envolve categoria especial de usuários da infraestrutura aeroportuária.

101. Esses elementos determinam a incidência da teoria das instalações essenciais, “por meio da qual se permite que todos os operadores interessados possam ter acesso àquelas infraestruturas e redes [essenciais], desde que obedecidos os aspectos técnicos e de segurança e desde que o seu detentor seja adequadamente remunerado”.¹⁵

102. Para ALEXANDRE SANTOS DE ARAGÃO, existem cinco requisitos para aplicação da teoria das instalações essenciais: (1) controle da instalação essencial; (2) essencialidade da instalação; (3) restrição da concorrência; (4) viabilidade de acesso; e (5) preço razoável.¹⁶

¹⁵ ALEXANDRE WAGNER NESTER, *Regulação e concorrência* – compartilhamento de infraestruturas e redes. São Paulo: Dialética, 2006. p. 247.

¹⁶ Serviços públicos e concorrência. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, n. 233, jul./set. 2003, pp. 311/371.

103. Todos os requisitos estão presentes no caso do leilão do Aeroporto de Congonhas, considerando que: (1) o futuro concessionário terá controle sobre a infraestrutura aeroportuária; (2) o acesso a essa infraestrutura é imprescindível para o exercício dos diversos segmentos da aviação, incluindo a aviação geral; (3) a ausência de acesso à infraestrutura causaria restrições concorrenciais, privilegiando a aviação comercial em detrimento da aviação geral; (4) o acesso é viável, considerando que, historicamente, o Aeroporto de Congonhas tem suportado tanto as operações da aviação comercial quanto as da aviação geral; (5) a utilização da infraestrutura se daria mediante pagamento de justa remuneração ao concessionário.

104. Conforme será demonstrado adiante, não existem alternativas viáveis de outros aeroportos na região para o regular desenvolvimento das atividades relacionadas à aviação geral, uma vez que os demais aeroportos localizados nas redondezas carecem de infraestrutura adequada e estão situados a grandes distâncias dos principais pontos de interesse da capital. A operação seria inviável inclusive no Aeroporto do Campo de Marte, uma vez que a aviação geral demanda áreas disponíveis para os hangares e pista com outras características, bem como o uso de equipamentos e sistemas de previsibilidade inexistentes naquele aeroporto.

C.2. A desconsideração pelo Edital dos efeitos da extinção da aviação geral no Aeroporto de Congonhas

105. Os estudos e documentos não contêm qualquer menção a soluções para a hipótese de as empresas que prestam serviços de aviação geral serem obrigadas a desocupar as áreas atualmente ocupadas no Aeroporto de Congonhas.

106. A abrupta interrupção de atividades de interesse geral e os efeitos decorrentes não estão justificados, porque não se encontram sequer examinados. Causa extrema insegurança no mercado e nos usuários a previsão de que a demanda da aviação geral deixe de ser atendida já em 2023, considerando a inexistência de infraestrutura adequada para recebimento das aeronaves em qualquer aeroporto das proximidades.

107. Os estudos não consideraram os prejuízos irreparáveis, incluindo a dificuldade e a onerosidade que estariam implicadas tanto na interrupção das

atividades no Aeroporto mais propício para o seu desenvolvimento, quanto decorrentes da necessidade de desmobilizar e remobilizar a atividade em outro local.

C.2.1. A desconsideração dos contratos vigentes

108. Além disso, existem diversos contratos da Infraero relacionados à aviação geral cujo prazo de vigência somente se esgotará anos após a data prevista, como os destacados abaixo:¹⁷

- (a) Interavia Táxi Aéreo Ltda. – 23/01/2023;
- (b) Líder Taxi Aéreo S/A – 31/12/2025;
- (c) Helisul Taxi Aéreo Ltda. – 31/10/2026;
- (d) TAM Aviação Executiva e Taxi Aéreo S/A – 31/01/2028;
- (e) Icon Taxi Aéreo Ltda. – 30/06/2028;
- (f) Sociedade de Táxi Aéreo Weston Ltda. - 31/12/2032.
- (g) Tropic Air Taxi Aéreo Ltda. – 31/10/2037; e
- (h) Premier Taxi Aéreo Ltda. – prazo em discussão judicial.

109. Ao tratar do tema, os Estudos de Mercado se limitam a afirmar que ainda haverá contratos de cessão de uso de área vigentes no momento de readequação das áreas para uso da aviação comercial e que devem ser objeto de posterior indenização, sem detalhar de que forma isso será realizado:

Em relação ao Aeroporto de SBSP, o Plano de Desenvolvimento indica que serão impactados alguns Contratos Comerciais de Aviação Geral e PAA (sendo estes classificados na Planilha de *Due Diligence* Contratual como: TIPO DE ATIVIDADE: “CIAS AÉREAS E ESATAS”; SUBCATEGORIA DE ATIVIDADE: “AVIAÇÃO GERAL”; e como TIPO DE ATIVIDADE: “COMBUSTÍVEL PARA AERONAVES”; SUBCATEGORIA DE ATIVIDADE: “VOLUME”).

Neste sentido, foram considerados 13 (treze) contratos, sendo que, desse total, 6 (seis) já estarão vencidos quando da data prevista para a sua demolição/readequação da área, nos termos do Plano de Desenvolvimento proposto, a saber:

(Estudos de Mercado, p. 192)

110. Essas menções dos Estudos de Mercado evidenciam que a questão principal continua sendo negligenciada. Não basta indicar que determinadas empresas deverão ser indenizadas. O edital desconsidera a própria necessidade de atender à demanda das empresas desse segmento – que não cessará com as

¹⁷ Disponível em: <https://transparencia.infraero.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/RELATORIO-CONTRATOS-VIGENTES-05-04-2021.pdf>. Acesso em 04.08.2022.

soluções propostas pelo edital, como se verá adiante, mas será prejudicada de forma significativa em razão da modelagem ora considerada.

C.2.2. A desconsideração dos impactos nos preços da aviação geral

111. Os estudos e documentos não contêm qualquer menção a soluções para a hipótese de as empresas que prestam serviços de aviação geral serem obrigadas a desmobilizar e remobilizar a atividade em outro sítio aeroportuário. A abrupta interrupção de atividades de interesse geral no seu principal *hub* e os efeitos decorrentes não estão justificados, porque não se encontram sequer examinados.

112. A realocação das operações da aviação geral em São Paulo produz efeitos sobre a atividade a nível nacional. Como referido acima, o Aeroporto de Congonhas é o grande *hub* da aviação geral no Brasil, recebendo voos de todo o país e realizando a conexão entre diversos destinos, o que também inclui aqueles não atendidos pela aviação regular.

113. Causa extrema insegurança no mercado e nos usuários a previsão de que a demanda da aviação geral deixe de ser atendida em 2023 da maneira como vem sendo feita há décadas. Conforme se verá adiante, não há infraestrutura adequada para recebimento das aeronaves em qualquer aeroporto das proximidades. Haverá, portanto, impacto direto nos preços cobrados pelas empresas do segmento.

114. Em suma, os prejuízos que a aviação geral sofrerá decorrem unicamente da opção do Edital pela aviação comercial e o decorrente incremento da receita do futuro concessionário para que consiga manter os outros dez aeroportos do Bloco que são deficitários.

C.2.3. A desconsideração da internacionalização do Aeroporto de Congonhas

115. A internacionalização do Aeroporto de Congonhas para aviação geral foi também desconsiderada pela Sétima Rodada de Concessões.

116. Uma vez implementada, a internacionalização assegurará maior atração de capital estrangeiro para o Brasil. Todas as grandes cidades e países do mundo possuem ao menos um aeroporto central que pode ser usado pela aviação de geral, o que confere ao Aeroporto de Congonhas o papel e a responsabilidade

estratégicas de preservar não só a conectividade nacional, mas agora também a conectividade internacional, necessárias para a retomada do crescimento do país.

C.2.4. A desconexão com a realidade na pretensão de vocacionar o aeroporto

117. Por fim, a realidade do Brasil não condiz com o modelo de aeroportos vocacionados, exclusivos e dedicados apenas para um tipo de aviação.

118. A coexistência se mostra historicamente benéfica a todas as partes. Historicamente, a linha aérea regular e a aviação geral sempre conviveram em harmonia nos aeroportos centrais, especialmente no Aeroporto de Congonhas, e alterar esse equilíbrio será extremamente prejudicial para o setor aéreo.

119. A aviação geral tem sido exercida com condições de regularidade e previsibilidade, que, aliadas à localização na maior metrópole do país, permitem que o Aeroporto de Congonhas exerça a função de *hub* da aviação geral do Brasil: aeronaves de todas as regiões brasileiras e provenientes do exterior convergem para Congonhas.

120. Com todo respeito, as previsões da Sétima Rodada de Concessões de Aeroportos incidem nos defeitos indicados acima e implicam a exclusão da aviação de negócios do Brasil, produzindo resultado incompatível com o dever de assegurar o acesso à infraestrutura aeroportuária aos usuários autorizados que se enquadram nessa categoria.

121. Para além dos obstáculos jurídicos, a preservação da aviação geral é condição para evitar a redução da conectividade aérea do país e impactos negativos no crescimento econômico, visto que a capilaridade da aviação geral é muito maior do que a da aviação comercial. Manter a infraestrutura existente para a aviação de geral no Aeroporto de Congonhas é imprescindível para o equilíbrio do setor, para a oferta diversificada de serviços de aviação e para a própria preservação do desenvolvimento econômico, sobretudo em torno da cadeia de atividades relacionada aos serviços aviários e aeroportuários.

122. Também é preciso zelar pela segurança jurídica das cessões de área aeroportuária previamente pactuadas, de modo a não inibir planos de investimentos, não ceifar empregos e manter um ambiente de negócios sadio e estável.

C.3. A indevida e injustificada opção pela aviação comercial em detrimento da aviação geral no Aeroporto de Congonhas

123. No presente edital, há evidente opção pela aviação comercial em detrimento da aviação geral. Ao comparar demanda e capacidade projetada para o Aeroporto de Congonhas, o Estudo de Mercado prevê:

Devido a maior flexibilidade do segmento de aviação geral e para melhor utilização da infraestrutura aeroportuária disponível nos aeroportos hubs da aviação comercial o estudo considera que a movimentação de AVG será preterida.

No caso de SBSP [Aeroporto de Congonhas], conforme apresentado no Relatório de Engenharia e Afins (capítulo Análise de Demanda), o Plano de Desenvolvimento do Aeroporto prevê, já na primeira fase de obras, a retirada das áreas atualmente dedicadas para Aviação Geral, para atendimento da demanda da aviação comercial. (item 12.2 – grifou-se)

124. Ainda, o Estudo de Mercado afirma expressamente que, a “Ampliação de oferta de rotas e internacionalização projetada *pressupõe a ausência de AVG no pico operacional de pista em SBSP [Aeroporto de Congonhas] e apropriação dos slots atualmente dedicados àquela operação para voos regulares*” (item 24.2 – grifou-se).

125. Na mesma linha, o Estudo de Engenharia prevê que, “devido a necessidade de disponibilizar mais áreas para o desenvolvimento do segmento comercial, *considera-se suprimir as áreas de aviação geral*” (item 2.3.1 – grifou-se).

126. Além disso, ao examinar as diretrizes de desenvolvimento e a necessidade de restrição da demanda frente a capacidade do sistema de pistas, o Estudo de Engenharia consignou que “foi necessário restringir a hora-pico total e a hora-pico comercial, sugerindo-se *a supressão da operação de voos de aviação geral*, a fim de priorizar as operações comerciais e visando o menor impacto nas receitas operacionais e a restrição da entrada de novos voos comerciais” (item 2.3.3 – grifou-se).

C.3.1. A alteração do planejamento setorial pela modelagem do edital: a violação às diretrizes do PNAC e do PAN

127. A modelagem tal como apresentada atualmente não somente prevê qualquer tipo de mecanismo que assegure a continuidade das operações da aviação geral como um todo – o que seria imprescindível em vista das previsões do PNAC e do PAN referidas acima –, como alude à sua eliminação do Aeroporto de Congonhas, em franca contrariedade às diretrizes vigentes para o setor. Veja-se

que, ao responder questionamentos formulados a respeito da necessidade de assegurar a infraestrutura essencial à operação da aviação geral no Aeroporto de Congonhas, a ANAC esclareceu que os estudos que embasaram as então minutas jurídicas que agora integram o Edital do Leilão nº 01/2022-ANAC não são vinculantes e que o contrato de concessão não restringe a capacidade de operação a ser atendida pelo operador aeroportuário, de modo que “as operações aéreas no aeroporto devem observar estritamente a regulação técnica da Agência e dos órgãos de navegação aérea sobre a matéria, atendendo aos requisitos de segurança operacional compatíveis com a regulação específica”.¹⁸

128. Ora, se é assim (e a Impugnante confia em que seja), não era viável cogitar eliminar a aviação geral do mercado paulista no período, tal qual se procedeu. Há defeito manifesto no Edital e nos Estudos que o embasam e ilustram, o que demanda a revisão desse material.

129. A divergência entre os esclarecimentos e os Estudos é confirmada ainda por outro trecho. Nos esclarecimentos, a ANAC também estabeleceu como diretriz que, em caso de conflitos entre diferentes segmentos de aviação que eventualmente surjam quando o aeroporto atingir o limite físico de sua capacidade, “todos os segmentos serão afetados”, devendo a coordenação de *slots* realizada pela ANAC regulamentar o acesso à infraestrutura em aeroportos saturados, “buscando harmonizar a demanda por operações aéreas com a capacidade aeroportuária disponível” (p. 665).

130. As respostas foram posteriormente ratificadas pela Diretoria da ANAC em decisão colegiada proferida em 21.12.2021. No entanto, tais premissas não foram refletidas nos documentos atualizados após a Consulta Pública 13/2021.

C.3.2. *A evidente reserva de mercado para a aviação comercial*

131. O que se observa na realidade é, na realidade, uma indevida “reserva de mercado” para a aviação comercial.

132. Considerando o caráter essencial da aviação civil para o desenvolvimento nacional, é necessário que o leilão garanta o compartilhamento da infraestrutura existente entre os prestadores desse serviço público de forma plena e

¹⁸ Relatório de Respostas, p. 497. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/concessoes/andamento/setima-rodada/relatorio-de-divulgacao-das-contribuicoes-a-consulta-publica-no-13-2021>. Acesso em 01.08.2022.

não discriminatória, assegurando o acesso da aviação geral à infraestrutura aeroportuária (pública).

133. A utilização do Aeroporto Campo de Marte (e outros aeroportos fora da cidade de São Paulo) não é suficiente para manutenção da aviação geral tal como prestada hoje. O Aeroporto de Congonhas é o principal *hub* da aviação geral no país e, como visto acima, Campo de Marte não o substitui – nem a curto, nem a longo prazo.

C.3.3. *A necessária observância da isonomia entre os operadores da aviação civil*

134. Garantir o acesso da aviação geral ao seu principal *hub* é decorrência lógica para a própria existência do setor. Trata-se de implementar política pública que traduz a noção fundamental de que as atividades econômicas legítimas que dependam de infraestruturas públicas essenciais devem ter suas necessidades adequadamente contempladas.

135. Por essa razão, a Impugnante apresentou, em nome de suas associadas, diversas contribuições no âmbito da Consulta Pública nº 13/2021, chamando atenção para a inviabilidade da continuidade das atividades do setor fora do Aeroporto de Congonhas.

136. De modo específico, apresentou sugestões de alterações nas minutas do edital e do contrato para que estas passassem a refletir a necessidade de garantir o acesso à infraestrutura aeroportuária pela aviação geral. No entanto, tais sugestões receberam respostas vagas e não foram implementadas na modelagem, mesmo após a reformulação determinada pelo TCU.

137. Dentre as contribuições apresentadas, merecem destaque as seguintes:

Nº DA CONTRIBUIÇÃO
18988
NOME DO CONTRIBUINTE
Associação Brasileira de Aviação Geral – ABAG
CONTRIBUIÇÃO
Sugestão de inclusão da seguinte previsão no Anexo 02 – Plano de Exploração Aeroportuária: 7.23 A adequação da infraestrutura deve levar em consideração a necessidade de manutenção da infraestrutura mínima para o Sistema de Aviação Geral: 7.23.1 Pátio de Estacionamento de Aeronaves; 7.23.2 Edifício Terminal de Aviação Geral; 7.23.3 Estacionamento de Veículos; 7.23.4 Manutenção da infraestrutura existente para atendimento à aviação geral durante toda a vigência do Contrato de Concessão da infraestrutura aeroportuária.

Nº DA CONTRIBUIÇÃO
19021
NOME DO CONTRIBUINTE
Associação Brasileira de Aviação Geral – ABAG
CONTRIBUIÇÃO
Solicita-se que a redação da cláusula 6.1.1 do Anexo 02 – Plano de Exploração Aeroportuária seja alterada da seguinte forma: 6.1.1 O nível de serviço adequado deve ser garantido a todos os Usuários, incluindo os da aviação geral, por meio da disponibilização de áreas, equipamentos e sistemas associados em todos os componentes operacionais, inclusive em parte deles, aplicando-se à parte o mesmo requisito estabelecido para o todo.

Nº DA CONTRIBUIÇÃO
19022
NOME DO CONTRIBUINTE
Associação Brasileira de Aviação Geral – ABAG
CONTRIBUIÇÃO
Sugere-se a seguinte inclusão na cláusula 3.1.9, no Capítulo III, Seção I, Subseção II: "3.1.9. assegurar a adequada prestação do serviço concedido, conforme definido no artigo 6.º da Lei federal nº 8.987/95, valendo-se de todos os meios e recursos à sua disposição, incluindo, e não se limitando, a todos os investimentos em futuras expansões, necessários para a manutenção dos níveis de serviço para todos os usuários do serviço, incluindo aviação comercial e geral, conforme a demanda existente e de acordo com o estabelecido no PEA, na forma e prazos previstos no referido Anexo".

Nº DA CONTRIBUIÇÃO
19025
NOME DO CONTRIBUINTE
Associação Brasileira de Aviação Geral – ABAG
CONTRIBUIÇÃO
Solicita-se que a redação da cláusula 8 do Anexo 02 – Plano de Exploração Aeroportuária seja alterada da seguinte forma: 8. Plano de Gestão da Infraestrutura 8.1. O objetivo do PGI é assegurar à ANAC e demais partes interessadas nos Complexos Aeroportuários que a Concessionária possui um planejamento adequado e implementará as ações correspondentes para o atendimento às especificações mínimas da infraestrutura aeroportuária, ao nível de serviço estabelecido e às demais regras contratuais relativas à garantia da qualidade de serviço, conforme as demandas efetiva e prevista para o período da concessão para todos os usuários do serviço, incluindo aviação comercial e geral.

138. Por meio dessas alterações, a Impugnante demonstrou os fundamentos que determinam a continuidade das atividades da aviação geral no Aeroporto de Congonhas.

139. Isso inclusive como medida de coerência: previsões similares estavam presentes em diversos outros leilões, que não negaram (como este) o estabelecimento do Sistema de Aviação Geral como elemento aeroportuário obrigatório no Plano de Exploração Aeroportuária em um dos seus principais ativos. Ao contrário, determinaram a necessidade de disponibilização de pátio de estacionamento de aeronaves, edifício terminal de aviação geral e estacionamento de veículos mesmo em aeroportos nos quais a aviação geral não exerce a função fundamental existente no Aeroporto de Congonhas.

140. Como exemplo, é possível citar os Aeroportos de Viracopos (anexo 02 ao contrato de concessão, item 6.1.8); São Gonçalo do Amarante (anexo 02 ao contrato de concessão, item 2.3.6), Guarulhos (anexo 02 ao contrato de concessão, item 6.1.8); Galeão (anexo 02 ao contrato de concessão, item 6.1.8); e Confins (anexo 02 ao contrato de concessão, item 6.1.8); e Brasília (anexo 02 ao contrato de concessão item 6.1.8).

141. Dessa forma, o que se espera é a observância das diretrizes setoriais e a observância de orientação que vem sendo sistematicamente observada pela ANAC, de modo a viabilizar a continuidade da atividade da aviação geral.

C.3.4. A necessária ponderação para preservação dos interesses da aviação geral

142. Ao se deparar com um conflito entre dois interesses igualmente relevantes e protegidos juridicamente, a Administração Pública deveria aplicar a técnica da ponderação, que se operacionaliza por meio do princípio da proporcionalidade.

143. Contudo, com respeito, isso sequer foi considerado.

144. Não houve qualquer ponderação para que se decidisse que um único setor seria afetado pela escassez de áreas no Aeroporto de Congonhas. Optou-se apenas pelo incremento das receitas do futuro concessionário – e que deve resultar em propostas mais altas de pagamento de outorga para os cofres públicos.

145. A aviação comercial gera mais receitas que a aviação geral pelo fato de operar aeronaves significativamente maiores, com capacidade para transporte de centenas de passageiros. A aviação geral, por sua vez, opera aeronaves de menor porte, que causam menos ruído e menos poluição, além de menor circulação de pessoas na região, reduzindo os impactos da operação aeroportuária sobre o tráfego.

146. No entanto, a vantajosidade da contratação administrativa não deve ser avaliada exclusivamente sob a ótica financeira, uma vez que a Constituição Federal confiou à Administração Pública a tutela de diversos interesses que, quando em colisão, devem ser ponderados. Entretanto, justamente no Aeroporto em que a atuação da aviação geral é mais consolidada e relevante (inclusive em âmbito nacional), previu-se a desnecessidade de atendimento da demanda do setor, sem qualquer justificativa que considere a importância desse setor ao desenvolvimento nacional.

C.4. A inviabilidade das soluções propostas nos estudos técnicos

147. A modelagem prevista dos estudos prévios e integrantes do Edital ora impugnado ignora a política pública do setor aéreo e a coexistência entre os diversos segmentos da aviação que se valem da infraestrutura aeroportuária. Ignora, também, a importância do segmento da aviação geral.

148. Pressupõe-se, de forma genérica, que o Aeroporto de Campo de Marte (e outros aeroportos da região) seriam “perfeitamente aptos para atender a demanda da aviação geral da região”:

³²³ O aeroporto de SBSP é um hub estratégico para movimentação da malha aérea comercial nacional, sendo uma infraestrutura fundamental para o sistema aéreo. Tendo em vista que outros aeroportos da região (e.g. Campo de Marte, Jundiaí etc.) não possuem infraestrutura para atender as demandas da aviação comercial, mas são perfeitamente aptos para atender a demanda da aviação geral da região, prevê-se que nos grandes aeroportos a demanda de aviação geral será preterida.

(Estudos de Mercado, p. 296)

149. No entanto, a solução proposta é absolutamente inviável, além de desconsiderar diversos fatores relevantes.

C.4.1. A ausência de capacidade do Aeroporto do Campo de Marte

150. O Aeroporto do Campo de Marte não tem condições de ser o *hub* da aviação geral no país. Essa premissa foi afirmada nos Estudos do Edital do Leilão nº 01/2022, mas em nenhum momento foi demonstrada. Nem poderia, pois aquele aeroporto não possui capacidade de receber aeronaves de alta performance e tampouco condições de atender a toda a demanda da aviação geral que hoje utiliza o Aeroporto de Congonhas.

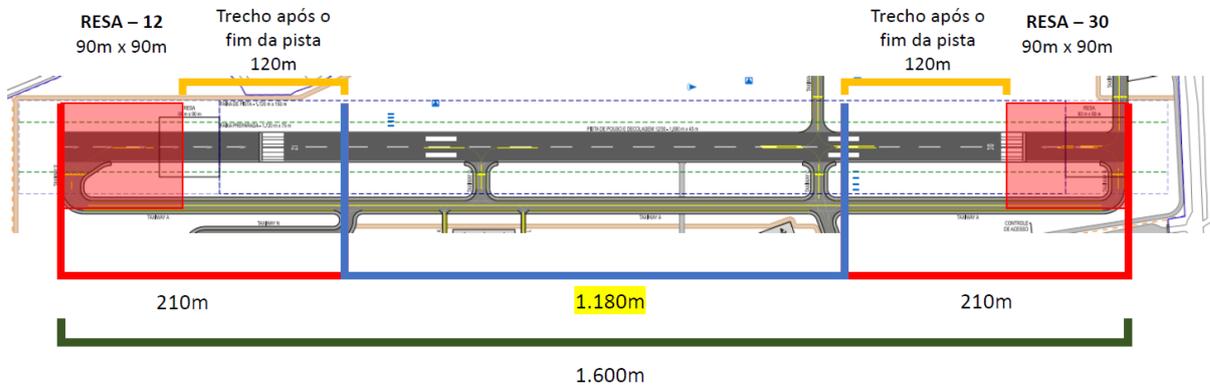
151. Além de dificuldades como a distância maior para a Zona Sul; os conflitos com associações de moradores do entorno do Campo de Marte por aumento de ruído, trânsito e risco à população; o risco de inundação no aeroporto, no entorno e no trajeto para a Zona Sul; e a necessidade de realocação do Aeroclube de São Paulo e das escolas de aviação em outro aeródromo para viabilizar aumento das operações, o que traria um prejuízo adicional à aviação geral, já que tais escolas compõem o segmento, o Aeroporto do Campo de Marte possui diversas restrições técnicas:

- (a) a inviabilidade de pouso de jatos e turboélices de táxi aéreo (fatoração de pista);
- (b) operações noturnas só ocorrem com pouso na cabeceira 30 e decolagem pela cabeceira 12, o que significa que das 17 horas diárias de funcionamento do aeroporto, cerca de 5 horas são operadas com restrição (29,4% do tempo), em 68,6% dos pousos noturnos não há vento favorável, e em 31,4% das decolagens noturnas não há vento favorável;

- (c) não há procedimentos IFR para pouso e decolagem no Campo de Marte, e são necessárias diversas adequações da pista e de auxílios à navegação para viabilizar implementação de tais procedimentos;
- (d) há conflitos de tráfego aéreo na confluência de aproximações entre o Campo de Marte e o Aeroporto de Guarulhos, sendo necessário compartilhar o espaço aéreo e a capacidade do controle de aproximação com demais aeroportos;
- (e) há conflitos de obstáculos a serem superados para implementar procedimentos IFR no Campo de Marte, inclusive corte de árvores centenárias e construções consolidadas (ex. linha azul do metrô);
- (f) possivelmente não será possível implementar procedimentos de pouso IFR na cabeceira 12 ou decolagem pela cabeceira 30, em razão da proximidade com morro da Casa Verde;
- (g) os procedimentos de pouso por GPS requerem precisão de 550m, o que é indisponível para aeronaves menos sofisticadas ou mais antigas;
- (h) procedimentos de não-precisão (como o de pouso por GPS previsto para o Campo de Marte) requerem aprox. 200m de teto adicionais em relação aos de precisão (como o existente em Congonhas);
- (i) a inexistência de estudos do Departamento de Controle do Espaço Aéreo – DECEA que atestem a possibilidade de realização de operações IFR simultâneas dos Aeroportos de Congonhas e Marte; e
- (j) a insegurança operacional no aeródromo em razão da chegada por meio de corredores visuais, onde o fluxo de tráfego aéreo é bastante intenso.

152. Sem falar que a implantação da área de proteção diminuirá a pista:

Implantação da área de proteção (RESA) no Campo de Marte



153. E mais: o aeródromo possui construções nas duas cabeceiras, o que dificulta a ampliação da pista de pouso e decolagem:



154. Assim, mesmo que tivessem sido superadas todas essas questões (e, com todo respeito, isso é praticamente impossível) e fosse viável a utilização do Aeroporto do Campo de Marte (e não é), os estudos técnicos preveem uma redução líquida das áreas de terminais, pátios e hangares para a aviação geral. **Haverá uma perda líquida de 55.282m² de hangares e 11 posições.** Confira-se:

- Hangares da aviação geral: -55.282m²
Área a ser desativada em Congonhas: -82.512m²
Área incremental no Campo de Marte: +27.230m²
- Pátio para a aviação geral: -11 posições (-24aviões | +13 helicópteros)
Posições que serão desativadas em Congonhas:
-27 posições | -25 aviões e -2 helicópteros
Posições incrementais no Campo de Marte:
+16 posições | +01 avião e +15 helicópteros

155. Para um futuro próximo a situação é ainda pior, porque o planejamento de expansão de Congonhas e do Campo de Marte não são coordenados. A previsão é de restringir a operação da aviação geral em Congonhas quatro anos antes da expansão do Campo de Marte. Ou seja, nesse período, as reduções líquidas totais acima mencionadas serão iguais às reduções de Congonhas.

156. Portanto, o cenário de transferência da aviação geral para o Aeroporto do Campo de Marte, meramente especulado nos Estudos (sem a consideração de sua efetiva viabilidade e consequências – o que evidencia grave defeito de motivação), é inviável e multiplica os problemas – não apenas à aviação geral, mas de caráter operacional, urbanístico, social etc. A fragilidade dos Estudos nesse aspecto é confirmada pelo fato de nenhuma dessas variáveis ter sido enfrentada. Ao fim e ao cabo, a criação de um bloco específico para a aviação geral não resolve os problemas que o de segmento enfrentará.

157. Nenhum desses pontos foi diretamente enfrentado pelo Edital. Presume-se, apenas que “com a absorção das operações de AVG de SBSP, SBMT assumirá posição dominante no atendimento a este segmento na região metropolitana de São Paulo” (Avaliação Econômico-financeira do Bloco de Aviação Geral, item 24.2 – p. 83). Para isso, afirma que “a demanda preterida por SBSP tende a ser absorvida predominantemente pelo Aeroporto Campo de Marte por conta da (1) vocação do Aeroporto (exclusivo para AVG), (2) perfil dos movimentos (majoritariamente domésticos) e (3) proximidade com a zona geradora de demanda de SBSP”.

158. Contudo, sem considerar as dificuldades da operação de aviação geral no Aeroporto de Campo de Marte demonstradas acima, a ANAC presume indevidamente que toda a operação realizada por esse segmento em Congonhas migraria automaticamente para Campo de Marte. Isso é irreal.

159. Além disso, eventual realocação de todas as operações de aviação geral em São Paulo produziria efeitos sobre a atividade a nível nacional, considerando que o Aeroporto de Congonhas é, atualmente, o grande *hub* da aviação geral, recebendo voos de todo o país e realizando a conexão entre diversos destinos, o que também inclui aqueles não atendidos pela aviação regular.

C.4.2. O aumento exponencial na circulação de passageiros e a maior exposição a risco ambiental

160. As projeções para o Aeroporto de Congonhas envolvem um aumento exponencial na circulação de passageiros – **mais de 34 milhões** (em face dos atuais 22 milhões) – sem considerar as consequências para as comunidades do entorno e os impactos ambientais decorrentes. Confira-se:

Figura 12-25: Projeção total de passageiros do Aeroporto (sem bordo)



Fonte: Consórcio GCA



161. Com todo respeito, trata-se de projeção absolutamente inviável.

162. Com tal aumento no volume de pessoas circulando no aeroporto, a quantidade de veículos necessários para transportá-las trará enorme sobrecarga às vias de acesso. E o planejamento se absteve de realizar melhorias ou implementação de alternativas para o impacto na infraestrutura de transporte terrestre existente.

163. O aumento da circulação de aeronaves comerciais de grande porte – consequência da exclusão da aviação geral do Aeroporto de Congonhas – produzirá degradação ambiental concentrada em âmbito municipal, como o aumento de emissão de carbono e da possibilidade de contaminação de solo, dentre outros.

164. É incomparável a diferença de emissão de carbono entre a aviação comercial e a aviação geral – que nem sequer é elegível para o regime de compensação. Confira-se:

Emissão de CO₂ nas operações de Congonhas Aviação Regular x Aviação Geral



Fonte: INFRAERO.

Notas: Emissão de dióxido de carbono (CO₂) em kg nos procedimentos de pouso e decolagens dos jatos da linha aérea e da aviação geral em Congonhas.

*Cenário futuro sem a Aviação Geral e com aumento de 61% das operações da Linha Aérea (base 2019).

Entre 2016 e 2020, as emissões de CO₂ nas operações de pousos e decolagens de jatos da linha aérea em Congonhas foram, em média, **26x maior** que o consumo das operações de jatos da aviação geral.

165. Ainda, desconsidera-se que a implantação da Linha 17 – Ouro do Metrô de São Paulo não é uma solução: a estação não será integrada ao Aeroporto de Congonhas e requererá pelo menos quatro baldeações para realizar o trajeto até o centro da cidade (por ser um monotrilho, terá capacidade de transporte reduzida – cada composição terá apenas 72 assentos, menos da metade da capacidade de uma única aeronave de linha aérea).

166. Por outro lado, a manutenção das operações da aviação geral, por envolver menor quantidade de passageiros, amenizaria tais consequências.

C.4.3. A insuficiência da destinação dos slots de oportunidade, que frustra a continuidade da aviação geral

167. A modelagem de concessão prevê ainda a possibilidade de utilização dos slots (direito de pouso ou decolagem nas pistas do aeroporto) de oportunidade pela aviação geral no aeroporto de Congonhas.

168. De acordo com os estudos e a modelagem proposta pela ANAC, a lógica de distribuição dos slots mudará completamente para a aviação geral, pois ela perderia os slots a ela atualmente reservados e passaria a ter acesso apenas aos slots utilizados para o *buffer* – a margem de segurança do gerenciamento de tráfego aéreo para situações adversas e emergenciais.

169. Ou seja, a “solução” proposta significa que à aviação geral seria reservada uma possibilidade meramente residual e eventual de atuação, admitindo-se a sua operação apenas quando não houvesse nenhuma adversidade.

170. Com todo respeito, tal solução diverge de recente pronunciamento do DECEA, além de não ser suficiente nem adequada para garantir a permanência da aviação geral no Aeroporto de Congonhas.

171. Em 12.04.2022, a Impugnante encaminhou a seguinte solicitação de esclarecimento acerca da capacidade operacional do Aeroporto de Congonhas:

[...] de acordo com o que nos foi informado pelas autoridades responsáveis pela 7ª rodada de concessões aeroportuárias, que incluem o Aeroporto de Congonhas, tal divisão de slots deverá ocorrer considerando uma “fatoração de 80%”, com um “buffer de 20%” dos movimentos alocados como slots de oportunidade, que permanecerão sendo utilizados pela aviação geral.

No nosso entendimento, o citado “buffer de 20% de movimentos” refere-se a uma margem de segurança do gerenciamento de tráfego aéreo a ser utilizada em situações adversas – ex.: condições de mau tempo que reduzam a capacidade de utilização das pistas do aeroporto ou que saturam o espaço aéreo nas aproximações na TMA São Paulo.

Portanto, no modelo a ser utilizado futuramente, baseado na “fatoração de 80%”, a aviação geral somente teria como operar no Aeroporto de Congonhas quando não fosse necessário recorrer à margem de segurança do gerenciamento de tráfego aéreo. Ou, visto por outro ângulo, quando houvesse alguma adversidade que reduzisse a capacidade de utilização das pistas ou que saturasse o espaço aéreo nas aproximações na TMA São Paulo, as operações da aviação geral não teriam como ocorrer em Congonhas (doc. 4)

172. Por meio do Ofício nº 46/DCCO1/9400, o DECEA esclareceu que não seria possível atribuir *slots* de oportunidade para a aviação geral acima dos atuais 41 *slots*/hora em caso de elevação dos movimentos para 44 *slots*/hora (divergindo da previsão contida no Edital):

Considerando os questionamentos feitos pela ABAG, por meio do documento em tela, **esclareço ao Senhor que o termo " de oportunidade" foi empregado slots no segundo parágrafo de maneira equivocada**, uma vez que os 08 movimentos/hora, correspondentes aos slots para a aviação geral, são previstos pela Ata SAC/PR, emitida em 23 SET 2014 e estão sempre disponíveis para esse segmento da aviação. O termo supracitado está previsto na ICA 100-41 e está relacionado à disponibilidade momentânea de horários ocasionada, primariamente, pela não utilização do slot por outro usuário.

No que se refere ao buffer reservado para a utilização em situações adversas, esclarecemos que o entendimento dessa Associação está correto e que a distribuição dos movimentos está sendo realizada de acordo com a Ata mencionada no parágrafo anterior. Adicionalmente, esclareço que **não há previsão da utilização dessa "reserva" pela aviação geral, uma vez que tal procedimento poderia comprometer a fluidez e a eficiência do Aeroporto de Congonhas** (doc. 5).

173. Portanto, com respeito, as previsões do edital sobre tema não encontram respaldo nas determinações do próprio órgão responsável pelo controle do espaço aéreo.

174. Ademais, ainda que essa fosse a sistemática a ser adotada (o que se põe apenas para argumentar), haveria prejuízo para as atividades do segmento, pois seria impossível estabelecer o seu planejamento, inclusive porque é inviável confiar na ausência de intercorrências para o desempenho constante das atividades. Os setores econômicos que se valem da aviação geral exigem previsibilidade e segurança no acesso à infraestrutura pública do aeroporto para a realização dos voos. Trata-se de premissa necessária para a existência e o desenvolvimento da atividade legítima dos prestadores de serviços ligados à aviação geral e para a satisfação dos interesses dos seus usuários.

175. Ainda que para o transporte aeromédico ou de órgãos vitais para transplante humano a aviação geral não dependa da alocação de slots, os demais segmentos da aviação geral serão prejudicados, considerando que uma das principais condições para o serviço prestado pelas empresas de aviação geral é a imprescindível previsibilidade do horário de voos.

176. A operação baseada exclusivamente em *slots* de oportunidade desestruturaria a operação da aviação geral tal como historicamente desenvolvida. Nota-se, ainda, que a diretriz indicando o aumento de 40 para 44 slots para a aviação comercial em Congonhas diminui as possibilidades de concessão de tais slots de oportunidade para a aviação geral, visto que esta ficaria à mercê de situação condicional, incerta e variável – a ocasional menor utilização das pistas de pouso e decolagem pela aviação comercial, que impede o desenvolvimento de qualquer atividade de forma efetivamente planejada e estruturada. Em qualquer caso, a proporção hoje existente para a aviação deve ser mantida para possibilitar o atendimento às demandas futuras da aviação geral.

177. Com todo respeito, trata-se de solução inadequada. Deixar a aviação geral à mercê do bom tempo ou outras circunstâncias que não tornem necessária a utilização da margem de segurança pelo gerenciamento de tráfego aéreo do Aeroporto de Congonhas é incompatível com a necessária seriedade e estabilidade que devem caracterizar as iniciativas estatais para uma atividade regulada e de relevância pública.

D. Os impactos das irregularidades da modelagem para a futura concessão do Aeroporto de Congonhas

178. Como apontado, o EVTEA deve refletir as condições do edital e do contrato, que são definidas a partir das conclusões dos estudos. Não há sentido em que o EVTEA consagre uma solução – balizando a precificação da concessão aeroportuária – que o edital e o contrato proíbem. Os defeitos do EVTEA não são só problemas em si, que devem ser corrigidos, mas denotam a deficiência do edital e do contrato. Como se supõe que o EVTEA corresponda ao que consta do edital e do contrato, estes devem ser corrigidos para impedir as soluções inadequadas previstas no EVTEA.

179. No caso, os Estudos de Engenharia do Aeroporto de Congonhas preveem que o segmento da aviação geral “deixará de existir no ano 1 de concessão devido a [sic] necessidade de disponibilizar mais áreas para o desenvolvimento do segmento comercial, sendo preciso suprimir as áreas de aviação geral” (p. 599), que “a partir de 2023, a demanda de aviação geral deixa de existir” e que “não são necessárias intervenções para ampliar o terminal de aviação geral” (p. 463).

180. Se o EVTEA adotado na licitação contempla a supressão da aviação em geral em Congonhas (como o faz), isso sugere que o edital e o contrato admitiriam essa solução, bem como que o futuro concessionário poderia realizar investimento com retorno financeiro baseado em tal solução. Daí serem imperiosas a alteração do edital e do contrato, para e a correção das premissas do modelo de exploração aeroportuária, que, como indicado acima não pode admitir ou levar à extinção da aviação geral em Congonhas. A correção do EVTEA é imprescindível para evitar contradição que implicará insegurança para o setor e para a própria concessão e levará a inevitáveis litígios no futuro.

181. Os estudos devem ser elaborados com o intuito de melhorar a eficiência das futuras operações, por isso precedem e fundamentam a elaboração do edital e do futuro contrato. Além disso, eles devem orientar o futuro concessionário e apresentar soluções que sejam compatíveis com a regulação do setor objeto de concessão e aptas a atender todos os operadores desse setor, não apenas parte dele, como se verifica na modelagem atual.

E. Defeitos específicos na documentação técnica

182. No estudo técnico anexo, item 7.3 (“Questionamentos em relação aos documentos técnicos do Edital”), parágrafos 127 a 136, apresentam-se diversos temas específicos de impugnação técnica, especialmente relacionados com a “Equação 6-10: Modelo de regressão logística para competição intermodal entre o transporte aéreo e o não aéreo”.

183. A Impugnante remete ao conteúdo do referido item 7.3 para que faça parte integrante desta impugnação como se nela estivesse transcrito.

184. Pede o reconhecimento dos erros ali apontados e a sua correção, republicando-se o ato convocatório.

F. Conclusão

185. Diante do exposto, sempre respeitosamente, a Impugnante espera o acolhimento da presente impugnação, com o reconhecimento das ilegalidades verificadas no processo de modelagem e no edital (bem como respectivos estudos e contrato) ora impugnado e a consequente exclusão do Bloco SP/MS/PA/MG do Leilão nº 01/2022-ANAC, para que a modelagem adotada seja revista considerando as demais alternativas de estruturação existentes – inclusive, de forma fundamentada, a possibilidade e as vantagens de realização de concessão isolada ou regionalizada dos aeroportos deficitários do Bloco SP/MS/PA/MG na modalidade de parceria público-privada (PPP).

186. Cumulativamente, requer o reconhecimento de que a exclusão do Bloco SP/MS/PA/MG do Leilão previsto se justifica também pela necessidade de prévia verificação dos requisitos e impactos ambientais, urbanísticos e econômicos decorrentes do novo modelo proposto para exploração do Aeroporto de Congonhas para o Município de São Paulo, o que também determina o refazimento dos estudos. Deve-se suprir o defeito de ausência de estudos de impacto examinando, pelo menos, os aspectos relacionados à piora da qualidade do ar, sobrecarga do sistema viário, aumento dos níveis de ruído e aumento de riscos de acidentes, bem como a falta de providências jurídicas necessárias para possibilitar as modificações cogitadas na operação do Aeroporto perante o Município. Espera-se, afinal, que os estudos sejam refeitos para que efetivamente considerem as condições e medidas limitativas e de compensação a serem definidas em âmbito municipal diante das propostas de modificação no modelo atual de operação do Aeroporto de Congonhas.

187. Na eventualidade de assim não se entender e o Bloco SP/MS/PA/MG ser mantido no Leilão nº 01/2022-ANAC (o que se coloca apenas para argumentar), a Impugnante requer a inclusão, nesse modelo, da previsão de necessário atendimento à demanda da aviação geral, durante todo o prazo da futura concessão da infraestrutura aeroportuária, contemplando, no mínimo, as seguintes alterações nos estudos, demais documentos da licitação e previsões contratuais, com a consequente republicação do edital (art. 21, § 4º, da Lei 8.666/93):

- (a) inclusão de previsão, no Anexo 02 do Contrato de Concessão (Plano de Exploração Aeroportuária), da obrigação de manutenção da infraestrutura existente para atendimento à demanda da aviação geral;
- (b) inclusão de previsão, na minuta do Contrato de Concessão, do obrigatório respeito aos contratos de cessão de uso de área vigentes;
- (c) inclusão, na minuta de Contrato de Concessão, da obrigação de manutenção do nível de serviço para atendimento da aviação geral;
- (d) inclusão, no Anexo 02 do Contrato de Concessão (Plano de Exploração Aeroportuária), da proibição a que a construção de novos terminais de passageiros e ampliações nos terminais existentes interfiram na infraestrutura aeroportuária destinada à aviação geral;
- (e) prévio diagnóstico e determinação de observância das restrições ambientais e municipais à operação pelo futuro concessionário do Aeroporto de Congonhas, em prestígio aos direitos fundamentais dos moradores, da região e de toda a coletividade.

Pede deferimento.

Brasília, 5 de agosto de 2022.

pp. Cesar A. Guimarães Pereira – OAB/PR 18.662
pp. Rafael Wallbach Schwind – OAB/PR 35.318
pp. Guilherme F. Dias Reisdorfer – OAB/PR 42.475
pp. Mayara Gasparoto Tonin – OAB/DF 54.228
pp. Fernanda Caroline Maia – OAB/PR 81.563
pp. Nicole Mendes Müller – OAB/DF 70.502

DOCUMENTOS ANEXOS

- Doc. 1 – Procuração e documentos constitutivos
- Doc. 2 – Estudo técnico elaborado pela *SWOT Global*
- Doc. 3 – Acórdão 1.228/2022-Plenário-TCU
- Doc. 4 – Ofício enviado pela Impugnante ao DECEA
- Doc. 5 – Ofício nº 46/DCCO1/9400-DECEA